



РОССИЯ - БАЛТИЯ

РОССИЯ И ПРИБАЛТИКА*

Доклад Совета по внешней и оборонной политике

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Этим докладом Совет по внешней и оборонной политике условно завершает серию работ, посвященных отношениям России со своими европейскими соседями, входившими в СССР. Подобные доклады по Украине и Белоруссии имели значительный общественный резонанс и были востребованы в политических кругах как России, так и этих стран.

1.2. Отношения между балтийскими государствами и Россией приобретают особую значимость в свете продвижения НАТО на Восток и активного стремления Латвии, Литвы и Эстонии попасть в следующий "транш" приглашенных. Официальная позиция Москвы по этому вопросу хорошо известна.

1.3. Положительная повестка дня российско-прибалтийских отношений не разработана. С 1992 года отношения между странами носят, в лучшем случае, застойный, а порой враждебный характер. В то же время, в экономической сфере наличествует объективный положительный потенциал; исторически же нельзя забывать о той решающей роли, которую сыграло руководство новой России в обретении странами Балтии своей независимости.

1.4. Целью этого доклада является анализ современного положения дел и формирование такой позитивной повестки дня, создание соответствующего фона для диалога двух сторон, который оказал бы положительное воздействие на общественное мнение в России и Прибалтике. Мы хотели бы, чтобы импульс, исходящий из наших усилий, служил преодолению непонимания и отчужденности. В принципе, как у соседей, у нас нет другой альтернативы.

1.5. Мы считаем, что в настоящий момент сложились объективные предпосылки для успеха подобных усилий. Руководители балтийских государств все яснее осознают тот факт, что для успешной интеграции в западные структуры им необходимы стабильные отношения с Россией; в этом заключается одно из обязательных условий, сформулированных самим Западом.

Наиболее дальновидные российские политики также осознают, что отсутствие диалога с Прибалтикой, в конечном счете, приведет к ее потере для России, подобно тому, как это произошло с Центральной и Восточной Европой.

Нужно преодолеть мнимые и реальные противоречия и предложить новые подходы. СВОП готов к этому.

2. ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В БАЛТИЙСКИХ СТРАНАХ

2.1. Сразу после восстановления независимости Латвия, Литва и Эстония предприняли энергичные шаги в направлении быстрой интеграции в основные европейские и атлантические институты. Балтия всесторонне ориентируется на Запад, и, прежде всего на США, Германию, Северо-европейские страны. Главный мотив – "исторически обоснованное" стремление преодолеть зависимость от России, выйти из сферы российского влияния.

2.2. В 1992-95 гг. в своих внутри- и внешнеполитических целях страны Балтии активно использовали острые проблемы присутствия российских войск, статуса русскоязычного населения. Любой политический кризис в России, чеченский конфликт использовались как факторы общенациональной мобилизации против внешней угрозы. Умело привлекалось внимание Запада к этим проблемам.

2.3. На фоне слабой государственности, острой внутриполитической борьбы, частой смены правительств политика "возвращения в Европу" встречала полное понимание и поддержку Запада, соответствовала его геополитическим интересам.

Уже в 1992 году Западноевропейский союз (ЗЕС) создает Форум консультаций, куда наряду с Польшей, Словакией, Болгарией и Румынией входят страны Балтии, отнесенные не к странам бывшего СССР, а к группе государств Центральной и Восточной Европы.

29 июля 1991 года по итогам встречи министров иностранных дел стран-членов ЕС принимается решение об установлении с балтийскими государствами дипломатических отношений и выражается готовность Европейских Сообществ оказать содействие экономическим преобразованиям в Эстонии, Латвии и Литве.

* Доклад подготовлен рабочей группой СВОП в составе А.В.Вушкарник, С.А.Караганов (координатор), П.Т.Подлесный, Ю.С.Хромов, С.Ю.Юргенс (координатор). Некоторые участники рабочей группы пожелали остаться неизвестными.

Доклад опубликован в сокращенном виде в "Независимой газете" 28 октября 1997 г. и затем в полном варианте брошюрой.

В мае 1992 года были подписаны договоры о торговле и сотрудничестве ЕС с этими странами, аналогичные подписанным ранее между ЕС и СССР.

В 1992 г. на балтийские государства было распространено также действие экономической программы ЕС *PHARE*, а в июне 1993 г. на саммите в Копенгагене было принято решение о принципиальной возможности приема Эстонии, Латвии и Литвы в члены ЕС наряду с Польшей, Чехией, Венгрией, Словакией, Болгарией и Румынией.

2.4. Фактически страны Балтии во взаимоотношениях с Европейским Союзом за два года прошли путь, на который государствам Центральной и Восточной Европы потребовалось около 6 лет. Уже через год после саммита в Копенгагене между балтийскими странами и ЕС были подписаны соглашения о свободной торговле (июль 1994 г.), которые вступили в силу с 1 января 1995 г. При этом ЕС, учитывая экономическую ситуацию в данных странах, пошел на предоставление отсрочки в отмене импортных пошлин со стороны Литвы (на 6 лет) и Латвии (4 года).

12 июня 1995 г. в Люксембурге состоялось подписание договоров об ассоциации балтийских государств и Европейского Союза ("европейские соглашения"). Договоры содержат обязательства по установлению режима свободной торговли между сторонами, снятию ограничений на передвижение капиталов, услуг и рабочей силы, приведению законодательств Эстонии, Латвии и Литвы в соответствие с принятыми в Европейском Союзе стандартами. С момента подписания договоров об ассоциации страны Балтии получили в отношениях с ЕС те же права, что имеют сейчас Польша, Венгрия, Чехия Словакия, Болгария и Румыния. Это означает, в частности, что представители Эстонии, Латвии и Литвы могут участвовать во всех совместных встречах государств-членов ЕС и ассоциированных стран в рамках "стратегии подготовки к вступлению" последних в Европейский Союз, принятой на саммите в Эссене в декабре 1994 г.

2.5. В мае 1994 г. балтийским государствам вместе со странами Центральной и Восточной Европы был предоставлен статус "ассоциированных партнеров" ЗЕС. "Ассоциированные партнеры" могут участвовать в заседаниях Совета Западноевропейского Союза (без права блокировать решения, принимаемые консенсусом), а также, с согласия большинства полноправных членов, в военных операциях ЗЕС.

В декабре 1995 г. на очередной Ассамблее Союза в Париже была выдвинута инициатива создания, в рамках развития сотрудничества ЗЕС со странами Центральной и Восточной Европы и укрепления роли Союза в системе европейской безопасности, "ганзейского корпуса" из военно-морских соединений Дании, Германии, Польши и балтийских стран.

2.6. В целом, можно говорить о том, что сегодня ЕС является одним из ведущих политических и экономических партнеров балтийских государств. На страны Европейского Союза приходится от 35% до 50% всего объема внешней торговли Эстонии, Латвии и Литвы. Важно отметить при этом действие договора о свободной торговле, вступившего в силу с 1 января 1995 г. В Латвии, например, за январь-ноябрь 1995 г. экспорт в страны ЕС вырос по сравнению с тем же периодом предыдущего года с 39,1% до 45%, импорт – с 39,7% до 50%. Это происходит на фоне снижения торговли со странами СНГ – за то же время экспорт сократился с 42,5% до 37,5%, импорт – с 30,1% до 28%. Значительны объемы помощи, предоставляемой балтийским государствам в рамках программы *PHARE*. За 1992-95 гг. Эстония получила в рамках программы 86,млн.долларов, Литва – 154 млн. На 1996 г. объемы запланированных к выделению средств составили для этих стран, соответственно, 32,5 млн. и 58 млн. долларов. Планируется, что Литва в ближайшие 4 года получит еще 187 млн. долларов.

2.7. Обращает на себя внимание тот факт, что "ускорение" темпов сближения Европейского Союза и стран Балтии – придание им статуса "ассоциированных партнеров" ЗЕС, заключение договоров о свободной торговле, начало выработки "европейских соглашений" – пришлось на период обострения отношений балтийских государств с Россией (проблемы вывода войск из Латвии и Эстонии, принятие закона о гражданстве в Латвии). Об усилении внимания ЕС к балтийскому региону свидетельствует и выдвижение в мае 1996 г. на саммите Совета государств Балтийского моря новой стратегии Европейского Союза для региона.

2.8. Ожидалось, что на саммите ЕС в 1997 г. в Амстердаме или вскоре после него Комиссия ЕС огласит "мнения" о приемлемости вступления тех или иных стран в состав Союза. Среди балтийских государств названа только Эстония. Главными сторонниками такого решения выступили североευропейские страны, Этому не противоречит и позиция Франции. Однако, не до конца определилась позиция Германии.

В любом случае, учитывая проблемы, поставленные будущим расширением самим ЕС (институциональная реформа, "углубление" интеграции за счет создания валютного союза), а также необходимость "доводки" экономик и политических институтов балтийских стран до европейских стандартов, реальные сроки вступления находятся в районе самое раннее 2005 года.

2.9. Наиболее активными агентами балтийской политики ЕС выступают североевропейские страны – Дания, а после вступления в Европейский Союз в 1994 г. – Швеция и Финляндия. Североевропейские государства оказывали активную поддержку Эстонии, Латвии и Литве еще в период их борьбы за независимость в 1990-91 гг. Развитие их сотрудничества после восстановления независимости имеет глубокие основания.

Прежде всего, североевропейские государства заинтересованы в стабильности в регионе, непосредственно примыкающем к их границам. Отсюда – и содействие экономическим реформам в балтийских странах. Во-вторых, сотрудничество с государствами Балтии в определенной мере способствует поиску новой идентичности североевропейских стран в меняющейся Европе, позволяет увереннее чувствовать себя в ЕС. Определенный интерес представляет для них и рынок сравнительно дешевой и достаточно квалифицированной рабочей силы в Эстонии, Латвии и Литве. Наконец, нельзя сбрасывать со счетов и давние исторические, культурные и даже этнические (Финляндия - Эстония) связи.

2.10. Североевропейские государства являются главными западными экономическими партнерами Эстонии, Латвии и Литвы. В конце 1991 г. странами Северной Европы была разработана специальная "Балтийская инвестиционная программа" экономического содействия государствам Балтии, которая предусматривала создание 5 инвестиционных фондов для поощрения частного мелкого и среднего бизнеса на общую сумму около 75 млн. долларов. Эта программа дополнялась и двусторонними усилиями. Финляндия, например, истратила на экономическую поддержку Эстонии, а также региона Кольского полуострова и Карелии в 1990-93 гг. около 818 млн. финских марок, Швеция выделила балтийским государствам и странам Восточной Европы – около 1 млрд. шведских крон. В настоящее время североевропейские страны являются основными западными торговыми партнерами балтийских государств. Экспорт североевропейских стран в Эстонию, по данным на 1994 г., составил около 800 млн. долларов, импорт – около 500 млн., в Латвию – соответственно, 250 млн. и 140 млн., Литву – около 200 млн. и 140 млн. долларов. Объемы инвестиций североевропейских государств в Эстонию составляют, по некоторым оценкам, 214,4 млн. долл. (из них на долю Финляндии приходится около 75 млн., Швеции – около 70 млн., Дании – около 60 млн., втроем – около 60% всех иностранных инвестиций в республике), в Латвии – 59,1 млн. долл., в Литве – 11 млн. долл.

2.11. Необходимо отметить помощь североевропейских стран в создании национальных вооруженных сил балтийских государств. В первую очередь это касается пограничных частей, поскольку страны Северной Европы озабочены опасностью проникновения на их территорию через балтийские государства нелегальных беженцев из третьих стран, наркотиков, контрабанды оружия и других товаров. В то же время, военные поставки северных стран Балтии ограничиваются пока снаряжением и устаревшей легкой техникой.

Североевропейские государства патронируют включение Эстонии, Латвии и Литвы в миротворческие операции. В сентябре 1994 г. данные государства, а также Норвегия и Великобритания подписали документ, предусматривающий долгосрочное сотрудничество с Эстонией, Латвией и Литвой в деле создания Балтийского миротворческого батальона, официальным куратором которого стала Дания. Решение о создании батальона, который будет состоять из военнослужащих трех балтийских стран, было принято в декабре 1993 г. в Таллинне. Предполагается, что затраты на его подготовку составят в общей сложности около 27 млн. долларов.

2.12. Не исключено, что сотрудничество североевропейских и балтийских государств получит и серьезную институциональную основу. В настоящее время ежегодные встречи глав правительств североевропейских и балтийских стран по формуле "5+3" (Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Швеция и Эстония, Латвия и Литва) стали уже традиционными, ведутся дискуссии о расширении Северного Совета за счет государств Балтии. Существует план превращения Швеции в своего рода куратора безопасности в регионе, создания зоны безопасности, включающей Швецию, Финляндию и балтийские государства. Сегодня Швеция уже является практически официальным политическим патроном стран Балтии – она выступала посредником в урегулировании спора о морской границе между Латвией и Эстонией, в урегулировании проблемы вывода российских войск из Латвии и т.д. Показательно, что первый зарубежный визит после назначения новый премьер-министр Швеции Г.Петерсон совершил в Эстонию (апрель 1996 г.).

2.13 Среди государств-членов ЕС особое место в отношениях с балтийскими государствами занимает также Германия.

Германия имеет давние исторические и культурные связи с регионом – вплоть до 80-х годов XIX века немецкие остзейские бароны были подлинными хозяевами Прибалтики.

Сегодня Германия активно способствует сближению ЕС и балтийских государств. Во время визита президентов стран Балтии в США в июне 1996 г. Б.Клинтон назвал Германию возможным главным "покровителем" Эстонии, Латвии и Литвы в переговорах о вступлении в Европейский

Союз. Уместно напомнить, что именно во время председательствования Германии в Европейском Союзе был подписан договор о свободной торговле ЕС с балтийскими странами и начаты переговоры о заключении с ними "европейских соглашений".

2.14. В сентябре 1994 г. Германия заключила договоры о военном сотрудничестве со всеми тремя балтийскими странами. Она оказывает Эстонии, Латвии и Литве в этом отношении и конкретную материальную помощь. Так, Латвии немцы передали два транспортных самолета, 8 военных катеров бывшей ГДР, 150 грузовых машин и 60 прицепов, 136 тонн различного военного снаряжения и обмундирования. В Латвии дважды побывала эскадра минных тральщиков ФРГ, республику посещал министр обороны Ф.Рюэ и другие должностные лица.

2.15. Германия в настоящее время играет заметную роль и в экономике стран Балтии. Для Латвии, например, она является вторым по объему оборота торговым партнером (около 13% экспорта и 15% импорта), занимает третье место по объемам иностранных инвестиций в республику (около 60 млн. долларов). Заметную роль играет Германия и в экономике Литвы, где она является первым иностранным инвестором (около 70 млн. долларов).

Вместе с тем, необходимо заметить, что Германия весьма осторожно относится к увеличению активности в балтийском регионе, и полностью ее потенциал в этом отношении еще не используется.

2.16. В Соединенных Штатах, которые, как уже отмечалось, никогда не признавали вхождения балтийских государств в состав СССР в 1940 г., восстановление независимости Эстонии, Латвии и Литвы трактуют сегодня как один из результатов окончания "холодной войны", и поэтому относят их не к "новым независимым государствам", а рассматривают как "нации, восстановившие свободу". О значительном интересе к балтийским странам и их отношениям с Россией, который существует в США, свидетельствуют визиты Б.Клинтон в Ригу 6 июля 1994 г., А.Гора (13 марта 1995 г.) и Х.Клинтон (8 июля 1996 г.) – в Таллинн.

2.17. Помощь США балтийским странам оказывается в рамках проекта "Поддержка восточноевропейской демократии" (ПВЕД). Это – передача технического опыта на краткосрочной и долгосрочной основе, проведение семинаров и обменов, капиталовложения и поддержка кредитных возможностей частных предприятий.

2.18. В сумму более 100 млн. долларов оценивается объем помощи, предоставляемой балтийским странам с сентября 1991 г. американской корпорацией частных инвестиций за рубежом (ОПИК). В ходе визита Б.Клинтон в Ригу было объявлено также об официальном учреждении Балтийско-американского фонда предпринимательства, целью которого является содействие развитию частного сектора в Эстонии, Латвии и Литве.

Предполагается, что в течении 3-4 лет в бюджет фонда будет выделено 50 млн. долларов.

2.19. США оказывают содействие в продвижении в балтийских странах экономических реформ и смягчении сопряженных с ними трудностей. Начиная с сентября 1991 г., они предоставили Эстонии, Латвии и Литве продовольствия и кормового зерна на общую сумму около 100 млн. долларов. Весь пакет такого рода помощи, включая льготные кредиты и поставку продовольствия по линии министерства обороны оценивается в 230 млн. долларов.

2.20. После подписания странами Балтии рамочного документа программы НАТО "Партнерство во имя мира" активизировалось американо-балтийское сотрудничество и в этой области. В марте 1994 г. было отменено эмбарго на поставки американского оружия в страны Балтии. В июне 1995 г. были подписаны соглашения о сотрудничестве между США и Эстонией, Латвией и Литвой в военной области, предусматривающие оказание помощи в подготовке военных кадров, проведение регулярных семинаров и консультаций по вопросам региональной безопасности. В июле 1996 г. в Латвии в рамках "Партнерства во имя мира" состоялись учения "*Baltic Challenge 96*", в которых приняли участие военнослужащие из всех трех балтийских государств и США. Активную поддержку американцев получили планы создания Балтийского миротворческого батальона. Во время визита в Ригу Б.Клинтон обещал выделить для батальона 10 млн. долларов. В 1995 г. первые партии помощи – обмундирование и снаряжение – поступили в распоряжение батальона.

2.21. Североатлантический альянс рассматривается в Балтии главным гарантом безопасности в регионе. Страны Балтии активно приветствовали выдвижение НАТО инициативы программы "Партнерство во имя мира", видя в ней "верный шаг в нужном направлении в правильно выбранное время", и были в числе первых присоединившихся к программе государств. Намерение вступить в НАТО в качестве перспективной цели зафиксировано в "Основных положениях внешней политики Латвии", одобренных парламентом в феврале 1995 г., а Литва подала официальную заявку на вступление в Альянс еще в январе 1994 г. Балтийские государства активно выступают за расширение НАТО, подчеркивая, что этот процесс ни в коем случае не должен оставлять их в стороне и заявляя, что он не направлен против России.

Особенно активна в вопросе о расширении НАТО Литва, которая в этом отношении ориентируется на Польшу.

2.22. На Западе возможность включения стран Балтии в НАТО всегда встречала довольно сдержанную оценку. Поддержку этой идее высказывают только некоторые политики в североευропейских странах. Можно говорить о том, что к весне 1996 г. на Западе окончательно сформировалась точка зрения, что балтийские государства не войдут в число первых кандидатов на вступление в НАТО.

2.23. НАТО не может принять в свои ряды государства с нерешенными проблемами меньшинств и границ. В случае принятия стран Балтии в НАТО Калининградская область превращается в своего рода "шип" внутри Альянса. В сентябре 1996 г. на встрече с главами военных ведомств североευропейских и балтийских стран министр обороны США У.Перри прямо заявил, что страны Балтии еще не имеют вооруженных сил, которые позволили бы им выполнять обязательства, налагаемые на членов НАТО ст.5 Вашингтонского договора, и по этой причине они не войдут в "первую волну" расширения Альянса.

2.24. С весны 1996 г. на Западе начался и поиск возможной альтернативной – вместо НАТО – модели безопасности для Балтии. Так, министр иностранных дел Великобритании Д.Херд предложил создать "балтийскую зону безопасности", включающую Швецию, Финляндию и страны Балтии. Такой план достаточно серьезно рассматривался и в США. В августе 1996 г. достоянием гласности стал некий документ американской администрации, в котором Швеции отводилась роль "патрона", курирующего безопасность балтийских государств. Эта идея обсуждалась и во время состоявшегося тогда же визита премьер-министра Швеции в Вашингтон. Однако она не получила развития, в первую очередь из-за неготовности Швеции предоставить какие-либо гарантии безопасности странам Балтии.

2.25. В рамках дискуссии о модели безопасности в регионе обсуждается также "балтийский план действия" (*Baltic Action Plan*), предусматривающий укрепление и расширение взаимодействия стран Балтии с США, серию мероприятий по расширению регионального сотрудничества.

2.26. Все эти планы до сих пор встречали в странах Балтии одинаковую реакцию. Официальные лица балтийских государств заявляли, что они не могут рассматриваться альтернативой членству в НАТО, а должны быть средством приближения к этой цели. Основные усилия балтийской дипломатии направлены на предотвращение ситуации, когда бы Эстония, Латвия и Литва были оставлены за бортом расширения Альянса. Под предлогом образования в этом случае в регионе "серой зоны" безопасности, усиленного давления Москвы, в Прибалтике отвергаются все попытки Запада предложить промежуточные варианты обеспечения безопасности на Балтике. Крайним приемлемым вариантом рассматривается объявление, в случае вероятного расширения, что НАТО остается открытой и для балтийских государств.

2.27. Как известно, три Балтийских государства не попали в первую волну приглашенных для вступления в Североатлантический Союз. В немалой степени сыграло свою роль и нежелание западных политиков портить отношения с Россией, осложнять внутривнутриполитическую ситуацию президента Б.Н.Ельцина. Подобного рода аргументы хорошо сформулированы в докладе 1996 года "От коллективной обороны к коллективной безопасности? Трансформация и расширение" влиятельным голландским Советом по вопросам мира и безопасности: "Время приема трех стран Балтии в НАТО в ближайшем будущем еще не наступило, поскольку это серьезным образом осложнило бы отношения с Россией. Не ясно также, захотела бы и желала бы НАТО предложить странам, маленьким по площади и не имеющим стратегической глубины, надежную степень защиты в случае, если их вступление в НАТО приведет к враждебности со стороны Российской Федерации".

2.28. В то же время США избегают и открытых заявлений о том, что бывшие республики СССР (в первую очередь страны Балтии) никогда не войдут в альянс и продолжают утверждать, что НАТО остается открытой для всех демократий. Одновременно американцы усиливают давление на своих европейских партнеров с тем, чтобы страны Балтии в качестве "компенсации" вместо НАТО были включены в число первых кандидатов на вступление в ЕС.

2.29. Становится, однако, ясным, что именно "промежуточная стратегия" обеспечения безопасности трех стран Балтии на сегодня воплощается в жизнь.

После Мадрида отношения Альянса с балтийскими государствами будут развиваться через расширение программы "Партнерство во имя мира" (*PfP II*, "Совет Атлантического партнерства" и т.д.) Ожидается подписание специальной американо-балтийской Хартии, в которой будут обозначены основные принципы политики США в отношении балтийских государств; по-видимому, документ будет носить, в основном, декларативный характер. Однако эстонцы, в частности, настаивают, чтобы в этой хартии было заявлено о том, что НАТО в конечном счете примет в свои ряды балтийские государства. Вместе с тем, в долгосрочном плане вопрос о

вступлении стран Балтии в НАТО остается открытым, но его решение вряд ли будет зависеть от самих балтийских стран.

2.30. В данных условиях Россия получает, в виде балтийской проблемы, определенное пространство для маневра в диалоге с НАТО. Но, одновременно, возможность перевода в реальную плоскость дискуссии о расширении НАТО на Балтику чревата, учитывая реакцию России, образованием острой кризисной ситуации.

2.31. Очевидно, что вышеперечисленные факторы, объективно осложняющие принятие решения о включении стран Балтии в НАТО, в ближайшей перспективе будут сохранять свое значение. Кроме того, появляются и некоторые другие аналогичные моменты – например, начинают сказываться различия в темпах реформ, что усиливает соперничество стран Балтии между собой за внимание Запада, осложняют существующие в их отношениях друг с другом спорные вопросы. Стремясь избежать обострений отношений с Россией, Запад за минувшие годы проводил политику "выдавливания" ее из Прибалтики, включения балтийских государств в свою сферу влияния. В то же время, на Западе не заинтересованы в обострении российско-балтийских отношений, и Запад, видимо, не готов идти на прямую поддержку балтийских государств в их противостоянии с Россией. России придется считаться с особым отношением к балтийским странам на Западе. Необходимо осознавать, что отстаивание российских интересов в регионе будет сталкиваться со скрытым – а не исключено, что в ключевых вопросах и открытым противодействием западных государств.

3. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В БАЛТИЙСКИХ СТРАНАХ

3.1 Балтийские республики были наиболее экономически развитыми в бывшем СССР. Разрыв кооперационных связей в сферах промышленности и АПК привел к заметному спаду производства. Например, даже в самой благополучной из всех Эстонии уровень промышленного производства сократился за годы реформ на одну треть. Сельскохозяйственное производство, в большей мере ориентированное на восток, пережило еще более глубокий спад производства.

3.2. За годы реформы экономика балтийских государств пережила заметные структурные сдвиги. Если ранее Эстония специализировалась на машиностроении, металлообработке, приборостроении и электронике (то есть высокотехнологичных отраслях), то сейчас возросло значение и удельный вес в экономике переработки сельскохозяйственной продукции, лесной и деревообрабатывающей промышленности. Развился и необходимый для рыночной экономики банковско-финансовый сектор. С другой стороны пришло в убыток рыбное хозяйство, серьезные проблемы испытывает сланцевая промышленность.

3.3. Тем не менее ход экономических реформ в странах Балтии отличается наименьшими издержками во всем постсоветском пространстве. Так, за период 1991-95 гг. индексы инфляции в Латвии и Эстонии были наименьшими и не превысили двузначных цифр (80-85 раз), тогда как в России рост потребительских цен составил ненамного менее 5 тыс. раз, а в других странах увеличение инфляции достигло пяти и шестизначных показателей. Низкие темпы инфляции в государствах Балтии были результатом жесткой денежной и валютно-финансовой политики. Дефициты государственного бюджета рассматриваемых стран поддерживались в границах плюс минус 1-2% к объему ВВП.

3.4. Экономика стран Балтии вышла из кризисного спада производства уже в 1995 г. В последние три года там наблюдается устойчивый экономический рост

Согласно прогнозу ЕБРР, темпы роста ВВП в 1997 г. составят в Латвии – 3,4%, в Литве – 3,8%, в Эстонии – 4,9%. По оценке экспертов Еврокомиссии объем ВВП в Эстонии в этом году увеличится на 4,5%. Объем теневой экономики, не попадающий в официальную статистику, составляет в Эстонии 13-14%. По прогнозу ЕБРР, темпы инфляции наименьшими в 1997 г. будут в Латвии – 10% в год. В Эстонии они составят 12%, в Латвии – 13%. Министерство финансов Латвии рассчитывает, что темпы годовой инфляции в этой стране снизятся к 2002 г. до 5,7%.

3.5. Макроэкономическое развитие Латвии в 1996 г. было положительно оценено в МВФ. Страна добилась роста ВВП на 2,5%, темпы инфляции снизились до 13% по сравнению с 23% в 1995 г. Заметно снизилась процентная ставка, высокий уровень которой в 1995 г. содействовал развитию банковского кризиса в стране.

3.6. Со своей стороны Литва весной 1997 г. заявила, что хотела бы уменьшить свою зависимость от займов МВФ. По ряду позиций литовское правительство не пошло на удовлетворение рекомендаций МВФ, от выполнения которых как правило, зависит получение его займов. Так, Литва отказалась снизить свой сравнительно высокий тариф на импорт сельскохозяйственных товаров (в среднем на 27,%).

Таблица 1

Основные макропоказатели развития экономики стран Балтии
(по оценке Дойче банка, в процентах)

	1995	1996	1997
Рост ВВП			
Латвия	-1,5	2,5	5,0
Литва	2,5	1,5	4,0
Эстония	3,0	6,0	5,0
Рост объемов промышленного производства			
Латвия	-6,7	0,0	3,0
Литва	-5,0	1,5	3,0
Эстония	-3,0	2,0	4,0
Рост индекса потребительских цен			
Латвия	23,1	18,0	15,0
Литва	35,7	20,0	15,0
Эстония	29,0	20,0	15,0
Уровень безработицы			
Латвия	6,6	5,5	6,0
Литва	7,5	8,0	8,5
Эстония	4,7	5,5	6,0

3.7. Волна банковских кризисов захватила в 1993 г. Эстонию, в 1994 г. Латвию, в 1995 г. Литву. Например, в Эстонии во время кризиса обанкротилась одна треть банков. Количество банков в стране сократилось с 42 до 15 за период 1993-95 гг. Сегодня эстонские банки считаются лучшими в странах Балтии. Среди них: *Hansabank, Estonian Savings Bank, Union Bank of Estonia, North Estonian Bank, Bank of Tallinn*. Последствия банковского кризиса Литва переживала и в 1996 г. В Латвии в 1996 г. рухнул крупный банк "Балтия".

3.8. Самой высокой степенью либерализации в регионе отличается экономика Эстонии. Вмешательство государства в экономику здесь сведено до минимума, нет ограничений на право собственности. Жесткая валютно-финансовая политика обеспечивает свободную конвертацию национальной валюты крон при ее устойчивом курсе, а также – сбалансированный госбюджет. Начиная с 1991 г. в страну привлечено 800 млн. долл. прямых иностранных инвестиций. По количеству иностранных инвестиций, приходящихся на одного жителя, Эстония среди всех стран ЦВЕ уступает только Венгрии.

3.9. Важное значение в макроэкономической политике придается приватизации.

К началу 1996 г. Эстония продала 64% государственных предприятий частным стратегическим инвесторам. Ваучерная приватизация затронула, в основном, жилье. В Литве внешним инвесторам был продан только 1% госпредприятий. Ваучерная приватизация охватила около 70% предприятий страны. Для привлечения инвесторов в процессе приватизации Эстония использовала восточногерманскую модель. Финны и шведы составили 2/3 стратегических инвесторов в Эстонии. К началу 1996 г. только 4% предприятий (15% капитала) оставалось в Эстонии в руках государства. По доле частного сектора в экономике Эстония опередила все страны-члены ОЭСР. Начиная с 1994 г. эстонский опыт международных тендеров в процессе приватизации начинает применять и Латвия. В 1996 г. этот процесс приобрел широкие масштабы.

3.10. Второй этап приватизации (неваучерной) начался в Литве в 1996 г. В основном, на торги выдвигались неконтрольные пакеты акций предприятий, уже прошедших ваучерную

приватизацию. В 1996 г. из 800 приватизационных тендеров только в 30 случаях предлагались контрольные пакеты акций. На 1997 г. в Литве приватизируется 835 предприятий, включая 14 крупных. Среди последних: "Литовские телекоммуникации", "Литовские аэролинии", "Литовский радио-телевизионный центр". Социал-демократы Литвы выступили против подобной широкомасштабной приватизации и потребовали проведения референдума по этому вопросу. В 1998 г. правительство Литвы планирует приступить к приватизации последнего оплота государственной экономики – газовой и энергетической отраслям. К февралю 1997 г. только одна небольшая транспортная компания из Клайпеды была куплена с привлечением иностранного инвестора.

3.11. В 1997 г. российский Газпром вместе с германским РУР-Газом закупили по 16,25% акций Латвийского газа, национального поставщика природного газа в стране.

3.12. Процесс приватизации в Балтии проходит при широком содействии зарубежных инвесторов. С точки зрения имеющихся экономических и политических рисков для вкладчиков капитала самой надежной на Западе до последнего времени считалась Эстония. По оценке *Euromoney* в сентябре 1996 г. Эстония с точки зрения рисков для инвестора стояла на 71-м месте в списке из 179 стран, обгоняя Латвию (75-е место). Однако в марте 1997 г. Латвия поднялась на 63-е место и опередила Эстонию (69-е место). Литва по этому показателю за прошедший период опустилась на 72-е место. Россия для сравнения занимает в списке *Euromoney* 91 место. В своих оценках этот влиятельный в финансовых кругах мира журнал учитывает 9 показателей – общее экономическое развитие страны, политический риск, показатели задолженности и выполнение обязательств по платежам, доступ к национальному финансовому рынку и др.

3.13. По размеру прямых иностранных инвестиций, приходящихся на душу населения, Латвия (86 долл. за год) в 1996 г. обогнала Эстонию (45 долл.), оставив далеко позади более населенную Литву (21 долл.). По этому показателю Латвия намного уступает Венгрии и Чехии, но находится в одном ряду с Польшей и Хорватией. Разумеется в абсолютных размерах иностранные инвестиции более интенсивно поступают в соседние страны Восточной и Центральной Европы.

3.14. Наряду с привлечением иностранных инвестиций страны Балтии начали практиковать выход на зарубежные финансовые рынки в качестве инвесторов. Недавно Литва эмитировала евробонды на сумму в 200 млн. долл. США.

3.15. Уровень официальной безработицы остается ни на низком уровне. На 1 января 1997 г. в Эстонии насчитывалось 37 тыс. безработных, ищущих рабочее место. Из них статус безработного имели 19 тыс. человек, а пособие получали 17 тыс. человек или 2,3% всего трудоспособного населения. В результате почти 50%-ного спада производства в сельском хозяйстве Эстонии, там уровень безработных относительно выше, что представляет собой серьезную социальную проблему. Государство фактически прекратило поддержку фермерского производства. Эстония увеличила импорт продуктов – мяса, птицы, – которые раньше вывозила в соседние республики. Ранее популярные в России мясомолочные продукты из Эстонии почти не появляются в продаже в РФ. Эксперты Еврокомиссии настоятельно рекомендуют Эстонии сокращать поголовье крупного рогатого скота.

3.16. Дефицит внешнеторгового баланса Эстонии (14 млрд. крон в 1996 г.) практически равен по своему размеру госбюджету страны. Экспортная выручка достигает лишь двух третей расходов на импорт. На Россию приходится 16% эстонского экспорта (4 из 25 млрд. крон в 1996 г.) и около 14% импорта (5,2 из 38 млрд. крон). Природный газ, нефть и нефтепродукты являются основными статьями экспорта России в страны Балтии. Доля транзита в экспорте Эстонии – 30%.

3.17. Вступление в ЕС может сопровождаться нарастанием структурных проблем в экономике балтийских государств. Особенно серьезным будет ущерб сельскому хозяйству и пищевой промышленности.

3.18. Страны Балтии рассчитывают поправить свои экономические дела за счет привлечения иностранных туристов. Однако, пока эти надежды не оправдываются. Например, в Эстонии количество иностранных визитеров в 1996 г. (2,5 млн.) сократилось на 20% по сравнению с 1995 г. В прошлом году иностранные туристы потратили в стране 0,5 млрд. долл., что равняется 18% экспортных доходов. Эстония рассчитывает удвоить количество иностранных туристов в течение ближайших пяти лет.

3.19. Летом 1997 г. в руководящих кругах Латвии обсуждались возможности частичного отхода от жесткой финансовой политики. Против смены курса выступил премьер-министр Латвии Андрис Шкеле, которому пришлось покинуть свой пост. Он отметил, что ослабление жесткости финансовой политики правительства в угоду популистским политическим настроениям повлечет за собой новый виток инфляции. "Политическое повышение зарплат и пенсий", по его словам, может оказаться лишь иллюзией, потому что "за лат вы не сможете купить того, что купили днем ранее".

3.20. Попытки изменения макроэкономического курса не являются лишь следствием политической игры. Несмотря на внешнее относительное макроэкономическое благополучие социальная напряженность в странах Балтии остается. Например, в Латвии почти 70% населения, по данным *The Baltic Times*, проживает за чертой бедности. Средний доход на душу населения оценивается на уровне 38 латов (65 долларов США) в месяц.

3.21. Как уже отмечалось, стратегической целью стран Балтии в области экономики является присоединение к ЕС. Для этого, в частности, проводится и жесткая финансовая политика, чтобы уже заранее подготовиться к выполнению макроэкономических требований для вступающего в 1999 г. в силу Европейского валютного союза (ЕМИ) – низкие темпы инфляции и размер бюджетного дефицита, не превышающий 3% ВВП. В то же время в этих странах, которые столько сил и времени потратили на то, чтобы избежать экономического централизма эпохи СССР, стараются закрывать глаза на то, что создание валютного союза означает образование единого в ЕС центрального банка, где и будут вырабатываться меры валютно-денежной политики (уровень процентной ставки, резервные требования, регулирование операций на финансовых рынках). С экономической точки зрения вступление в ЕС будет означать поглощение национального суверенитета стран Балтии в области экономической политики.

3.22. Вхождение в ЕС потребует еще более жесткой валютной политики и поддержания твердого курса национальных валют по отношению к общей для ЕС валюте *ЕВРО*. Особенно трудно это будет сделать для Литвы, валюта которой, в отличие от латвийской и эстонской, привязана к доллару США, который сам по себе постоянно колеблется к основным европейским валютам – германской марке, французскому франку, английскому фунту стерлингов. В результате от центрального банка Литвы потребуются постоянные валютные интервенции для поддержания национальной валюты. Директор центрального банка Литвы Гитанас Наузда подтвердил недавно невозможность быстрой переориентации лита на европейские валюты. Данный момент очевидно был учтен в ЕС при составлении графика приема в союз новых членов.

3.23. Пока более половины жителей Эстонии остаются безразличными к вступлению страны в ЕС, а 10% населения смотрят на эту перспективу крайне отрицательно. Причем это имеет место в условиях, когда в стране фактически не обсуждаются реальные последствия этого шага. Евроориентация населения Эстонии была гораздо более ярко выраженной в 1991 г. Вступление в ЕС на первых порах потребует принятия новых или переработку старых 1 000 законов. Только расходы на эту законодательную деятельность составят порядка 30 млн. долл.

3.24. В последние годы происходит явная переориентация внешней торговли стран Балтии на государства ЕС. Одновременно сокращается значение России как торгового партнера этих государств. Наибольшей степенью завязанности на рынки ЕС отличается Эстония (51,1% экспорта и 64,8% импорта в 1996 г.). Для Латвии значение ЕС также велико – соответственно 44,7 и 49,3%. Для Литвы значение рынков ЕС примерно такое же, как и рынков СНГ – соответственно 33,9 и 40,6%; 44,8 и 36,0%. В то же время, среди отдельных стран Россия еще остается главным торговым партнером стран Балтии.

3.25. К настоящему времени на государства Запаदा, прежде всего на страны-члены ЕС, приходится 40-50% всего внешнеторгового оборота стран Балтии, при том что доля России и стран СНГ сократилась до 20-30%. Однако, за этими видимыми изменениями скрываются менее заметные факты, свидетельствующие о переходе зависимости от отношений с Востоком в новое качество.

3.26. Экономические отношения с Россией имеют для стран Балтии сегодня три важнейших аспекта:

- во-первых, Россия и страны СНГ (Белоруссия) являются для государств Балтии важнейшим источником топлива и других энергоносителей и полезных ископаемых. За счет ввоза из России удовлетворяется, например, 93% потребностей Латвии в топливе, 50% – в электроэнергии, 90% – в цветных металлах, 80% – в сырье для химической промышленности. В отраслях, связанных с поставками российского сырья, сосредоточены и российские инвестиции в балтийских государствах, участие российского капитала в акционировании балтийских предприятий, имеющие важное значение для последних.

- во-вторых, обслуживание транзита из России является важной статьей доходов балтийских государств. Сегодня объем российского транзита через территорию Эстонии составляет, по некоторым данным, до 9 млн. тонн в год, Латвии – 36 млн. тонн, Литвы – 10,1 млн. Все три республики планируют увеличение поступлений от транзита. Разрабатываются планы реконструкции портов, привлекаются иностранные инвесторы, планируется перестройка бывших советских военно-морских баз в Палдиски и Лиепае. В Латвии много внимания уделяют планам транспортировки нефти из Тимано-Печорской нефтяной провинции – одним из ее пунктов в республике хотели бы видеть Вентспилс. Заинтересованность в привлечении российских грузопотоков проявляет и Эстония, имеющая большой дефицит платежного баланса. Премьер-министр Т.Вяхи назвал транзит "зоной приоритетного развития" эстонской экономики.

- в-третьих, сбыт в Россию продукции сельского хозяйства, учитывая его сохраняющееся значение для экономики стран Балтии, а также то, что разоряющиеся фермеры являются главной оппозицией реформам (Эстония) и электоральной базой националистов (Латвия).

4. ОТНОШЕНИЯ РОССИИ СО СТРАНАМИ ПРИБАЛТИКИ: НОВЕЙШАЯ ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

4.1. В 1990 году в Прибалтике после победы Народных фронтов на выборах в Верховные Советы этих республик были приняты документы, провозглашающие их независимость и основанные на отрицании законности их присоединения к СССР в 1940 году.

4.2. Союзное руководство и лично М.С.Горбачев резко отрицательно приняли заявления прибалтийских республик о независимости. Постановлением внеочередного III съезда народных депутатов СССР документы, принятые Верховным Советом Литвы были признаны недействительными, как противоречащие конституции СССР. М.С. Горбачев предложил Верховному Совету Литвы отменить данное постановление и обсудить весь комплекс проблем на "единственно приемлемой основе" – в рамках Конституции СССР. После фактического отказа литовского руководства, в апреле 1990 г. Москва ввела эмбарго на поставки энергоносителей в Литву. Союзное руководство пошло на контакты с литовским правительством только после приостановки последним действия декларации от II марта (29 июня 1990г.), при этом официально они назывались не "переговоры", а "консультации".

4.3. Аналогично были встречены и декларации Верховных Советов Латвии и Эстонии – указами Президента СССР они были объявлены недействительными с момента принятия.

4.4. Руководители СССР отказывались принимать требования прибалтов признать незаконным присоединение Эстонии, Латвии и Литвы к Советскому Союзу в 1940 г., и считали, что весь комплекс вопросов, связанных с выходом данных республик из его состава должен решаться на основе принятого 3 апреля 1990 г. (т.е. уже после заявлений Верховных Советов Литвы и Эстонии) закона о выходе республик из состава СССР. Закон, в частности, предусматривал проведение в республике, заявившей о выходе, референдума (не ранее, чем через 6 месяцев после принятия такого решения), а также переходный период, "не превышающий 5 лет", в течение которого должны были быть решены такие вопросы, как судьба объектов общесоюзной собственности на территории республики, ее финансово-кредитные и имущественные отношения с другими республиками и т.д.

4.5. В этом контексте и состоялись первые контакты руководства РСФСР и прибалтийских республик. Предложения России были положительно встречены в Вильнюсе, Риге и Таллинне – переговоры с РСФСР там было признано считать необходимыми. На встрече руководителей прибалтийских республик и РСФСР (в которой участвовал Б.Н.Ельцин) в Юрмале в июле 1990 г. участники решили незамедлительно начать подготовку двусторонних переговоров для выработки "исходных политико-правовых договоров, а также договоров об экономических, научно-технических, торговых, социальных, межнациональных, культурных и других отношений", а также соглашений по вопросам гражданства.

Это было открытым выражением поддержки России странам Балтии и вызовом союзному Центру.

4.6. Особенно очевидным противопоставление отношений России с прибалтийскими республиками политике Центра стало в январе 1991 г., когда при участии частей Прибалтийского военного округа были сделаны попытки захвата правительственных зданий и узлов связи в Риге и Вильнюсе. В эти дни Верховный Совет РСФСР сделал заявление, в котором призвал союзное руководство гарантировать неприменение силы при решении возникающих проблем и в кратчайшие сроки начать переговоры с законными представителями прибалтийских республик для поиска выхода из кризиса. Б.Ельцин как председатель Верховного Совета посетил с визитом Таллинн, где провел встречи с общественностью и политическими лидерами Прибалтики.

4.7. Но главным событием тех дней стало заключение договоров об основах межгосударственных отношений России с Эстонией и Латвией (соответственно, 12 и 13 января 1991 г.), о выработке которых стороны, как отмечалось выше, договорились в июле 1990 г.

Сам за себя говорит уже выбор времени подписания договоров – в дни, когда исход событий в Риге и Вильнюсе был еще не ясен, поездка Б.Н.Ельцина и заключение договоров еще раз демонстрировали поддержку Россией республик Прибалтики в их противостоянии с Центром. Что касается содержания договоров, то для того периода времени наиболее важные положения были зафиксированы в их преамбулах, ссылавшихся на государственный статус сторон согласно их декларациям (для Эстонии и Латвии, соответственно от 30 марта и 4 мая 1990 г.).

4.8. Таким образом, заключая договоры, РСФСР фактически признавала незаконность присоединения прибалтийских республик к СССР в 1940 г., при том, что союзное руководство

отказывалось даже обсуждать этот вопрос. Более того, само название заключенных договоров и некоторые другие формулировки указывали, что стороны считают отношения между собой не внутрисоюзными, а межгосударственными, что ставило под сомнение тезис союзного руководства о необходимости проведения переговоров о выходе прибалтийских республик из состава СССР. Содержание договоров с Эстонией и Латвией отличалось и от заключенных Россией примерно в то же время договоров об основах отношений с другими республиками СССР (Казахстаном (ноябрь 1991 г.), Украиной (январь 1991 г.), и др.). В них, в частности, не содержались указания на намерения сторон развивать содружество суверенных государств.

4.9. В остальном договоры России с прибалтийскими республиками не содержали ничего существенного. Характерно, что практически все серьезные вопросы (например, о гражданстве, о собственности, о финансовых отношениях), многие из которых превратились потом в острейшие проблемы российско-балтийских отношений, в договорах предусматривалось рассмотреть позднее.

4.10. Острота январских событий 1991 г. в Риге и Вильнюсе, активное участие в них российского руководства на стороне республик Прибалтики заставили отступить союзный Центр. Прибалтийская проблема была сначала отложена, а затем, под влиянием более серьезных событий (референдум 17 марта 1991 г., выработка нового союзного договора) отошла на второй план. В течении 1991 г. договоры РСФСР с прибалтийскими республиками оставались не ратифицированными Россией и имели, в общем, символический характер. Не получили развития предусмотренные в договорах с Эстонией и Латвией положения о соглашениях по различным вопросам. В "подвешенном" состоянии находились и переговоры Эстонии, Латвии и Литвы с руководством СССР.

4.11. Окончательно вопрос о взаимоотношениях республик Прибалтики с СССР был решен в августе-сентябре 1991 г.

Эстония и Латвия воспользовались августовскими событиями в Москве для заявления о своей полной государственной независимости (в отличие от провозглашавшегося ранее переходного периода). В постановлении Верховного Совета Эстонской республики от 20 августа 1991 г. "О государственной независимости Эстонии", например, говорилось, что "состоявшийся в Советском Союзе государственный переворот ставит под серьезную угрозу происходящие в Эстонии демократические процессы и сделал невозможным восстановление государственной независимости Эстонской республики путем двусторонних переговоров с Союзом ССР". В связи с этим Верховный Совет постановил подтвердить государственную независимость Эстонской республики и добиваться восстановления ее дипломатических отношений. 21 августа аналогичного содержания документ был принят и Верховным Советом Латвии.

4.12. Эти шаги балтийских республик были поддержаны руководством России.

24 августа 1991 г. Б.Ельцин издал указы, в которых признавалась государственная независимость Эстонии и Латвии ("в связи решениями об объявлении государственной независимости" Верховными Советами последних), устанавливались дипломатические отношения России с ними, а президент СССР призывался провести переговоры для урегулирования межгосударственных отношений между СССР и данными республиками. Выход этих указов президента России дал своего рода толчок признанию независимости балтийских республик на Западе. До этого момента официально заявила о признании независимости Эстонии, Латвии и Литвы только Исландия (22 августа 1991 г.). Через три дня после появления указов Б.Ельцина, к 27 августа, когда с заявлением о готовности установить дипломатические отношения с балтийскими республиками выступили Европейские сообщества, о признании независимости Эстонии, Латвии и Литвы заявили уже 16 государств. 2 сентября 1991 г. о готовности США установить дипломатические отношения с республиками Прибалтики заявил Дж.Буш.

4.13. Что касается руководства СССР, то признание независимости Эстонии, Латвии и Литвы с его стороны последовало 6 сентября 1991 г. и было оформлено постановлениями Государственного Совета СССР, созданного после путча для решения вопросов, затрагивающих общие интересы республик. Помимо признания независимости, в постановлениях было заявлено о формировании государственных делегаций Союза ССР для переговоров с каждой из республик о решении "всего комплекса вопросов, связанных с обеспечением прав граждан и интересов СССР и образующих его государств, касающихся экономических, политических, военных, пограничных, гуманитарных и иных вопросов", при этом в делегации предполагалось включить представителей пограничных с балтийскими государствами республик – РСФСР и Белоруссии.

4.14. Вскоре после признания независимости Эстонии, Латвии и Литвы советским руководством был дан ход и процессу ратификации договоров России с этими республиками.

Постановления Государственного Совета основывались на решениях V внеочередного съезда народных депутатов СССР, созванного вскоре после путча, который постановил, что обретение независимости республиками, решившими отказаться от вхождения в новый Союз, требует проведения их переговоров с СССР для решения всего комплекса вопросов, связанных с

отделением. Согласно же решениям Государственного Совета признание независимости *предшествовало* проведению переговоров, при этом признанию не давалось никакого юридического основания (в постановлениях говорится только о "конкретной исторической и политической обстановке", предшествовавшей вхождению республик в СССР). Особенное значение, как сегодня можно говорить, имеет тот факт, что не было дано никакой оценки событиям 1940 г. и их последствиям для современных отношений Москвы и балтийских республик.

4.15. Ответственность за это лежит прежде всего на руководстве СССР, которое проводило в отношении прибалтийских республик в течение всего периода 1990-91 гг. негибкую и недальновидную политику. Однако не меньшая роль принадлежит и России, руководители которой превратили серьезную проблему международных отношений в инструмент политической игры. Именно благодаря действиям России Эстония, Латвия и Литва смогли утвердить свой особый статус в отношениях с союзным Центром, а в конечном итоге и обрести независимость без всяких предварительных условий и переговоров. Видимо, российские руководители полагали, что весь груз ответственности по решению данного комплекса вопросов, будет нести советское руководство (как об этом и говорится в преамбуле договора с Литвой). Однако, после того как в декабре 1991 г. СССР перестал существовать, эти проблемы автоматически перешли к России.

4.16. Распад СССР стал рубежом, который ознаменовал переход российско-балтийских отношений в новое качество. Здесь и сказалась недальновидность и политический просчет российского руководства, для которого неожиданностью стало появление в отношениях с балтийскими государствами таких острых проблем, как необходимость форсированного вывода войск, статус русского населения, линия границ. Как выяснилось немного позднее, договоры о межгосударственных отношениях, заключенные совсем в другую эпоху, были мало приспособлены для их решения.

4.17. Каковы же основные моменты российской политики в отношении стран Балтии на нынешнем этапе?

В соответствии с обнародованной МИД РФ в феврале с.г. "Долговременной линией России в отношении стран Балтии" Россия реализует в отношениях с Латвией, Литвой и Эстонией дифференцированный подход, стремясь не рассматривать их как единое целое.

4.18. Россия настаивает на необходимости продвижения процесса интеграции русских и русскоговорящих в Эстонии и Латвии, создания условий для предоставления им гражданства балтийских государств, не отказываясь рассматривать эти вопросы как проблему "соблюдения прав человека в странах Балтии". С положением дел в данной области увязывается решение других вопросов, в частности, развитие экономических отношений и заключение договоров о границе (с Эстонией и Латвией).

4.19. В сфере экономики Россия до сих пор не предоставила Эстонии режима наибольшего благоприятствования в торговле, в отношениях с Латвией сдерживается принятие договоренностей об избежании двойного налогообложения и взаимной защите инвестиций. Периодически, в том числе и на уровне исполнительной власти, обсуждается возможность введения против государств Балтии экономических санкций. Официально заявлено о необходимости "диверсификации" каналов транзита российских грузов через страны Балтии; насколько известно, не рассматриваются планы подключения латвийского порта Вентспилс, через который сегодня проходит 12-14% экспорта российской нефти, к Балтийской трубопроводной системе, создающейся для транспортировки нефти из Тимано-Печорской нефтяной провинции.

4.20. Официальные заявления о категорической неприемлемости для России вхождения стран Балтии в НАТО сопровождаются комментариями о соответствии российским интересам их вступления в ЕС. Россия готова, в то же время, выступить гарантом безопасности стран Балтии, что в силу исторических причин воспринимается скептически.

4.21. Таким образом, к главным сферам отношений следует отнести положение русских общин в балтийских государствах, пограничные проблем, экономические взаимоотношения, безопасность.

5. РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛОЖЕНИЯ РУССКОГО И РУССКОГОВОРЯЩЕГО НАСЕЛЕНИЯ В СТРАНАХ БАЛТИИ

5.1. Наибольшую остроту в российско-балтийских отношениях приобрел именно этот вопрос. В 1989 г. в Эстонии проживало 475 тыс. русских (30,3% всего населения республики), в Латвии – 906 тыс. русских и 1 млн. 122 тыс. русскоговорящих (34% населения), в Литве – 344 тыс. (9,4%).

5.2. Без особых трудностей решение проблемы русского населения было найдено в Литве. В силу особенностей послевоенного развития Литвы доля русских в населении республики относительно невелика, и проблемы статуса русского населения как таковой не возникло. На момент подписания договора об основах межгосударственных отношений России с Литвой в этой республике уже был принят закон о гражданстве, реализующий т.н. "нулевой вариант" – гражданами республики могли стать практически все ее жители, независимо от их этнического происхождения. В договоре о межгосударственных отношениях с Россией Литва брала на себя обязательства не устанавливать в отношении русских ценза оседлости, знания языка и любых других условий приобретения гражданства, отличных от тех, которые устанавливаются для всех других лиц (ст.4).

5.3. В Эстонии и Латвии ситуация сложилась совсем по-другому. Число русского и, в целом, славянского (русскоговорящего) населения в этих республиках в послевоенный период постоянно увеличивалось, к концу 80х намного превысив показатели довоенного времени. Если в 1937 г. эстонцы в Эстонии составляли 88,2% населения, а русские – 8,2%, то в 1959 г. эти цифры были, соответственно, 74,6% и 20,1%, в 1989 г. 61,5% и 30,3%, т.е. население республики на 1/3 состояло из лиц нетитульной национальности. Такая же тенденция наблюдалась и в Латвии. В 1937 г. доля латышей и русских в населении республики составляла, соответственно, 76% и 10,6%, в 1959 г. 62,0% и 26,6%, а в 1989 г. в республике было 52% латышей и 34% русских. После восстановления независимости в законодательстве о гражданстве в Латвии и Эстонии был выбран не "нулевой вариант", а восстановление совокупности граждан довоенных республик. Юридическим обоснованием этого послужило провозглашение обретенной в 1991 г. независимости восстановленной. Так, в Декларации Верховного Совета Латвийской ССР "О восстановлении независимости Латвийской республики" от 4 мая 1990 г. заявляется, что *de jure* Латвия существовала как субъект международного права и после 1940 г., поскольку ее вхождение в состав СССР не было признано более чем 50 государствами. 21 августа 1991 г. Верховным Советом Латвии был принят акт о преемственности и юридической идентичности Латвийской республики 1920-40 гг. и современной Латвии. Соответственно, по постановлению Верховного Совета от 15 октября 1991 г. гражданство республики автоматически приобретали граждане республики 1920-40 гг. и их потомки, в число которых попало только около 280 тыс. русских. Порядок приобретения гражданства другими жителями республики, согласно концепции "восстановленной независимости", должен был быть определен в соответствии с Конституцией 1922 г., то есть избранным гражданами Латвии Сеймом (а не Верховным Советом, в соответствии с Декларацией от 4 мая 1990 г. осуществляющим высшую власть в стране лишь на период до избрания Сейма). Закон о гражданстве Латвии в итоге был принят лишь в 1994 г.

5.4. В Эстонии в феврале 1992 г. восстановление действия закона о гражданстве 1938 г. коснулось только около 120 тыс. русских жителей республики. Остальные, не являвшиеся гражданами довоенной Эстонии, согласно постановлению, могли подавать заявление на натурализацию лишь по истечении двухлетнего срока пребывания в республике (который было решено отсчитывать с марта 1990 г.), и один год предусматривалось оставить на рассмотрение заявления.

5.5. Таким образом, большинство русских и русскоговорящих жителей Латвии и Эстонии, прибывших в эти республики после войны, не попало в категорию лиц, которым гражданство предоставлялось автоматически, и оказалось в неравном положении по сравнению с "титульной нацией" по целому ряду показателей.

5.6. Прежде всего, не став гражданами, русские оказались исключенными из политической жизни республик. Фактически, на основе довоенного избирательного корпуса в Эстонии (1992) и Латвии (1993) были проведены выборы в новые парламенты, а также приняты обновленные конституции этих государств. Особенным контрастом эти выборы выглядят по сравнению с 1990 г., когда Верховные Советы прибалтийских республик, провозгласившие затем их независимость, выбирало все население республик. В Латвии, кроме того, неграждане были лишены всех избирательных прав и при выборах в местные органы власти, в Эстонии – пассивного избирательного права (права быть избранным).

5.7. Дискриминация в отношении русских была допущена также при принятии законов и постановлений, определяющих правовой статус неграждан и порядок получения гражданства.

Так, в Эстонии в первоначальном варианте закона об иностранцах (июнь 1993 г.), целью которого было урегулирование статуса неграждан, все неграждане, проживающие в республике на основе советской прописки, объявлялись иностранцами и в течение двух лет обязаны были получить вид на жительство и разрешение на работу, подлежащие затем обновлению каждые 5 лет.

Поскольку большинство русских жителей, многие из которых прожили значительную часть жизни в республике, к тому времени не получили ни эстонского гражданства, ни российского или какого-либо другого, согласно закону они приравнивались ко вновь прибывшим иностранцам. В

окончательной редакции закона эти положения после протестов международных организаций и России были все же сняты.

5.8. В Латвии порядок натурализации и правовой статус неграждан окончательно был определен в 1994-95 гг., с принятием законов о гражданстве и о статусе граждан бывшего СССР. До этого момента права лиц, не попавших в число граждан республики, регулировались многочисленными постановлениями и инструкциями, дававшими основания для широких злоупотреблений.

В первоначальном варианте закона о гражданстве (первое чтение – 23 ноября 1993 г.) предусматривался принцип ежегодных квот натурализации, устанавливаемых исходя из конкретной экономической и демографической ситуации в республике, а также необходимости обеспечить развитие Латвии как однообщинного национального государства. Принятый во втором чтении (июнь 1994 г.), закон предусматривал квоты натурализации в 0,1% от общего числа граждан, или около 2000 чел. в год, при том что более 300 тыс. неграждан могли ходатайствовать о получении гражданства не ранее 2000 г. Эти положения, откладывавшие перспективы получения гражданства для основной части русского населения на отдаленный срок, стали объектом критики международных организаций, и после возвращения закона на доработку президентом страны Г.Ульманисом в окончательной редакции (от 22 июля 1994 г.) были устранены. Тем не менее, принятие закона превратило в неграждан сразу около 700 тыс. жителей страны.

5.9. Попавшие в категорию неграждан "балтийские русские" также оказались в неравном положении по сравнению с другими жителями данных республик. В Латвии, например, граждане имели преимущества в процессе приватизации, акционировании предприятий, при выплате пенсий и социальных пособий, при оплате коммунальных услуг, и т.д.

5.10. Негативно сказалось на положении русских жителей балтийских государств и действие других законов и постановлений, вышедших после восстановления независимости, в частности, законов о языке и об образовании. Поскольку большинство русских в Латвии и Эстонии плохо владеют языками титульной нации, переход государственных учреждений и системы образования соответственно на латвийский и эстонский языки также имел дискриминационный эффект.

Таким образом, можно со всеми основаниями говорить о дискриминации русских в Латвии и Эстонии.

5.11. Российское руководство оказалось совершенно неготовым к такому ходу событий. В договорах, заключенных Россией с прибалтийскими республиками в 1991 г., стороны брали на себя обязательства гарантировать лицам, проживавшим на момент подписания в республиках и являвшимся гражданами СССР, право сохранить или получить гражданство РСФСР или балтийских республик "в соответствии с их свободным волеизъявлением" (ст. Ш). В ст. IV обоих договоров предусматривалось также, что конкретные вопросы, касающиеся гражданства, будут согласованы в особых двусторонних соглашениях.

Российские руководители тогда полагали, что данные вопросы можно будет решить путем переговоров. Однако после поспешного признания независимости прибалтийских республик в августе 1991 г. все эти расчеты рухнули – такие соглашения ("протоколы") никогда не были выработаны.

5.12. При формальном соответствии законодательства балтийских государств по вопросу о гражданстве соответствующим статьям договоров об основах межгосударственных отношений с Россией (право получения гражданства в соответствии со свободным волеизъявлением и внутренним законодательством), реализация концепции "восстановленной независимости" на практике оказалась удобным инструментом для лишения русского населения элементарных политических прав. Россия же даже и не пыталась оспорить эту концепцию, при том что, как очевидно, ее применение имело чисто политические, а не правовые мотивы – это видно хотя бы в сравнении с Литвой, точно так же присоединенной к СССР в 1940 г., но никогда не заявлявшей (во всяком случае, официально) о восстановлении довоенного государства. Между тем, использование концепции "восстановленной независимости" прибалтами, при попустительстве со стороны Запада, практически выхолостило усилия России по применению в Прибалтике международных стандартов прав человека и национальных меньшинств.

5.13. Именно в привлечении внимания международных организаций, занимающихся этими вопросами, и отдельных западных стран для оказания воздействия на балтийские государства состояли главные усилия России, не раз заявлявшей обеспокоенность в связи с политической, экономической и социальной дискриминацией русского и русскоговорящего населения Эстонии и Латвии в результате действия их законодательства в области гражданства, государственного языка и образования.

5.14. Россией, в частности, были задействованы механизмы СБСЕ. После принятия Верховным Советом Эстонии в феврале 1992 г. постановления, восстанавливающего действие

закона о гражданстве 1938 г., в отношении этой страны Москвой был задействован механизм человеческого измерения СБСЕ. В соответствии с положениями итогового Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению 1991 г., Россия запросила согласия на приглашение в Эстонию миссии экспертов СБСЕ для рассмотрения проблемы соблюдения прав человека в республике.

5.15. Россия также поддержала предложение о создании в рамках СБСЕ института Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств, в функции которого, в соответствии с решениями Хельсинского саммита СБСЕ 1992 г., входит наблюдение за ситуацией в соответствующих регионах с целью возможно более раннего предупреждения о возникновении конфликтов, связанных с положением национальных меньшинств. Одной из первых поездок назначенного в декабре 1992 г. Комиссаром М. ван дер Стула стала Прибалтика. Впоследствии Россия вносила предложения об укреплении института Верховного Комиссара, в частности, путем введения контроля СБСЕ за ходом выполнения его рекомендаций государствами-реципиентами. По предложению России пост комиссара по проблемам национальных меньшинств был создан в 1994 г. и в рамках Совета государств Балтийского моря.

5.16. К ситуации с русским населением в Латвии и Эстонии было привлечено и внимание Совета Европы. В мае 1992 г. Россия подала официальную заявку на вступление в эту организацию, при этом в выступлении на Комитете министров Совета А.Козырев заявил, что Москва надеется на помощь Совета Европы в решении проблем русского и русскоговорящего населения в странах Балтии. Тогда же был распространен "Меморандум о нарушении прав человека в странах Балтии", в котором отмечалась недопустимость лишения гражданских прав русского населения Латвии и Эстонии, приводящего к его политической и социальной дискриминации.

5.17. Вопрос о положении русских в Прибалтике был поднят Россией и в ООН, в частности, на заседаниях Комиссии ООН по правам человека в Женеве. По инициативе России Генеральная Ассамблея ООН в 1992 и 1993 гг. принимала резолюции, в которых отмечалось существование в Латвии и Эстонии "проблем, затрагивающих большие группы населения различного этнического происхождения".

5.18. Применение международных стандартов в области прав человека и национальных меньшинств использовалось в надежде на поддержку России Западом в этом вопросе, поскольку ранее именно западные страны поднимали вопросы прав человека в отношениях с СССР. "Многие годы от России требовали соблюдения прав человека. Сегодня сама Россия настаивает на этом" – заявил Б.Ельцин, выступая в Хельсинки на встрече глав государств и правительств стран СБСЕ в июле 1992 г. А.Козырев писал, что защита прав национальных меньшинств должна стать одним из приоритетов партнерства Запада и России. Однако эта политика России оказалась неэффективной, и прежде всего потому, что большинство западных стран никогда не признавали законность вхождения балтийских государств в состав СССР, на этом основании признавая их право издавать законы, лишаящие гражданства русских жителей, приехавших после 1940 г. Основанные на данном подходе экспертизы СБСЕ и Совета Европы выявляли в законодательстве Эстонии и Латвии в основном нарушения, касающиеся неясностей в толковании законов, завышении отдельных норм, неоправданных отсрочек и т.д., но не ставили под сомнение саму концепцию законов.

5.19. Прибалты же практически полностью игнорировали Россию. Так, внесенные в эстонский закон об иностранцах поправки были ответом в первую очередь на возражения европейских организаций. Министр иностранных дел республики Ю.Луйк прямо заявил, что "внесение изменений в закон об иностранцах – не следствие позиций России, а желание Эстонии, чтобы все нормы, соответствовали европейскому стандарту". В ситуации с Латвией замечания со стороны европейских организаций относительно принципа квот в законе о гражданстве высказывались задолго до официального принятия закона, и, как отмечалось в российской прессе, президент Г.Ульманис обещал вернуть его на доработку в случае принятия в таком виде еще во время визита в Москву в апреле 1994 г. Таким образом, выступления России во многом были чисто демонстративными, и отражали неспособность Москвы повлиять на ситуацию.

5.20. В конечном итоге, только небольшая часть русского и русскоговорящего населения в Эстонии и Латвии смогла получить гражданство этих государств (около 200 тыс. в Эстонии, около 285 тыс. – в Латвии). На сегодняшний день в Эстонии проживает около 300 тыс., в Латвии – около 400 тыс. русских и русскоговорящих неграждан. Несмотря на то, что их юридический статус в общем признан международными организациями, в данной области остаются проблемы, способные осложнить российско-балтийские отношения.

5.21. Необходимо осознавать, что нынешняя российская политика является вариантом стратегии "ограничения ущерба", и у нее есть свои пределы.

Наиболее уязвимой является российская позиция в отношении "прав человека" в Балтии. Привлечение внимания мировой общественности к такой постановке вопроса до сих пор не имело

особого эффекта. Последний пример – снятие вопроса с обсуждения Генеральной Ассамблеей ООН в конце 1996 г. и снятие Советом Европы мониторинга с Эстонии, когда не была учтена ни одна из 20 предложенных российской делегацией поправок. Между тем, существуют достаточно сильные аргументы в подкрепление российской позиции о необходимости продвижения интеграции русских в странах Балтии. Это, прежде всего, заинтересованность самих стран Балтии в стабильности в данной области в связи с их интеграцией на Запад. Запад, в свою очередь, обращает внимание именно на проблемы интеграции русских, продвижение и облегчение процесса натурализации.

В более долгосрочном плане, особенно если в России начнется экономический подъем, являются тупиковыми такие меры, как ограничение развития экономических отношений со странами Балтии. Эти меры могут обернуться против России также в случае ускорения процессов ее приема в ВТО, где предоставление режима наибольшего благоприятствования партнерам является необходимым условием.

Имеет только тактический характер пауза с заключением договора о границе России с Латвией и Эстонией.

Наконец, может быть, самая неотложная необходимость российской политики в отношении стран Балтии и в регионе в целом – диалог по вопросам безопасности в регионе, отсутствие которого объективно создает почву для спекуляций по поводу "второй волны" расширения.

6. ВЫВОД ВОЙСК ИЗ ПРИБАЛТИКИ

6.1. Другой острой проблемой российско-балтийских отношений в 1992-94 гг. стал вывод войск с территории стран Балтии.

Территория Прибалтики вместе с Калининградской областью входила в состав Прибалтийского военного округа СССР. По данным западных источников, здесь размещалось 3 танковые дивизии, 2 мотострелковые, 2 артиллерийские, а также 2 дивизии ВДВ. ВВС округа насчитывали порядка 450 самолетов и 120 вертолетов. В общей сложности численность войск на территории Прибалтики составляла, по разным оценкам, от 100 до 150 тыс. человек. Кроме того, в Прибалтике базировался крупнейший в регионе Балтийский флот.

6.2. После провозглашения независимости в 1990 г. прибалтийские республики поставили вопрос о статусе находящихся на их территории войск. Руководители Эстонии, Латвии и Литвы выступили за заключение межгосударственного соглашения с СССР, которое бы определило статус войск, включая социальное обеспечение военнослужащих и членов их семей. После распада СССР этот вопрос был "унаследован" российско-балтийскими отношениями.

6.3. Возможным решением проблемы статуса войск было воспроизведение условий договоров между СССР и балтийскими государствами 1939 г., согласно которым на территории Эстонии, Латвии и Литвы размещались советские вооруженные силы, военные базы и базы флота. Такую возможность оставляли и принятые прибалтами документы о независимости, требовавшие восстановления ситуации в их взаимоотношениях с Советским Союзом по состоянию на июнь 1940 г., т.е. уже после подписания договоров 1939 г. Эта идея высказывалась и некоторыми западными экспертами. Очевидно, что сохранение войск на территории Прибалтики не только позволило бы избежать многих проблем, связанных с размещением их в России, потерей важных стратегических объектов и пунктов базирования, но и повлияло бы и на решение вопросов о гражданстве в балтийских странах, и на общий характер российско-балтийских отношений. В ином свете выглядела бы и проблема взаимоотношений балтийских государств и НАТО. Однако эта возможность не была использована, и события сложились по-другому.

6.4. В конце января - начале февраля 1992 г. специальная делегация России во главе с С.Шахраем посетила балтийские столицы для выработки соответствующих соглашений. По итогам переговоров было решено начать выработку соглашений о планомерном выводе войск, в которых предполагалось определить его сроки и порядок, а также правовое положение войск на период до окончания вывода. Была также достигнута договоренность о начале вывода войск из Литвы в феврале, а из Латвии – в марте 1992 г.

6.5. В мае 1992 г. Россия представила план поэтапного вывода войск из Прибалтики. Предполагалось, что вывод основной группировки начнется в 1995 г., после завершения вывода войск из Германии и создания соответствующей инфраструктуры в России. Вывод войск планировалось завершить не позднее 1999 г. Кроме того, первоначально Россия намеревалась сохранить в Прибалтике ряд военных объектов, в частности, объекты ПВО в Вентспилсе и Скрунде и базу подводных лодок в Лиепае (Латвия).

6.6. Однако, эти планы реализовать не удалось. Присутствие российских войск в Прибалтике стало контраргументом в пропагандистской войне балтийских стран с Россией и

инструментом для привлечения внимания к ним Запада: в ответ на российские заявления о нарушении в государствах Балтии прав человека политики этих стран заявили о том, что Россия, пытаясь замедлить вывод войск, стремится сохранить военный контроль над Прибалтикой. Были выдвинуты требования возмещения ущерба за пребывание войск с 1940 г. Кроме того, против расположенных в Прибалтике частей неоднократно предпринимались попытки провокаций. Только в Латвии с января по сентябрь 1992 г. было совершено более 30 противоправных действий в отношении находившихся там войск.

6.7. Все это чрезвычайно осложнило условия пребывания войск, выработку соответствующих документов, и заставило скорректировать первоначальные планы. 6 августа 1992 г. А.В.Козырев на встрече с министрами иностранных дел балтийских государств изложил новую российскую инициативу, предусматривающую сокращение сроков вывода на 5 лет (к 1 сентября 1994 г.) и "пакетный" принцип решения всех связанных с этим процессом вопросов (т.е. вывод обуславливался достижением договоренностей о правовом статусе войск на период до его окончания, о положении военных пенсионеров, остающихся в республиках, снятием претензий на возмещение ущерба, принесенного пребыванием, сохранением за Россией ряда стратегических объектов в Прибалтике, участием прибалтов в строительстве жилья для выводимых войск и т.д.). Кроме того, параллельно (не в прямой увязке) выдвигались предложения о подтверждении нерушимости границ и обеспечении стандартов в области прав человека.

6.8. В дальнейшем в выводе войск российское руководство прибегло к тактике разделения балтийских стран.

Первой республикой, которую покинули российские войска, стала Литва. При этом Россия пошла при выводе из страны российских войск на определенные уступки. График вывода войск был согласован в сентябре 1992 г. во время визита В.Ландсбергиса в Москву, однако подписание самого соглашения из-за ряда технических проблем (в частности, литовцы сопроводили соглашение заявлением о необходимости компенсации за ущерб, причиненный Литве с момента ввода советских войск в 1940 г.) было отложено на более поздний срок. Соглашение, регулирующее статус войск до окончания процесса вывода (август 1993 г.), в результате так и не было подписано. Кроме того, Россия пошла на вынесение за его рамки вопросов социальной гарантии военным пенсионерам, остающимся в Литве: в российско-литовской Декларации по поводу вывода войск было оговорено, что работа над соглашением о социальной защищенности военных пенсионеров будет завершена позднее.

6.9. Работа над выработкой соглашения о выводе войск из Латвии продолжалась до апреля 1994 г. Для урегулирования всех проблем потребовалось в общей сложности 13 раундов переговоров, при этом особую сложность имели вопросы социальных гарантий российским военным пенсионерам и судьбы военных объектов в республике. Соглашение и пакет документов, регулирующих эти и другие, связанные с выводом войск проблемы были подписаны 30 апреля 1994 года, во время визита президента Латвии Г.Ульманиса в Москву. Поскольку договор об основах межгосударственных отношений России и Латвии не был ратифицирован российской стороной, данные соглашения являются на сегодняшний день основополагающими документами, регулирующими двусторонние отношения.

6.10. России пришлось отказаться от намерения оставить за собой объекты в Лиепае и Вентспилсе, однако удалось оговорить условия аренды РЛС в Скрунде (до 31 августа 1998 г.). По Соглашениям о выводе войск, о социальной защите военных пенсионеров Российской Федерации и членов их семей и Протоколу к соглашению, указанные лица, проживавшие в Латвии по состоянию на 28 января 1992 г., получили право на постоянное место жительства в республике. Все остальные должны были покинуть Латвию до 31 августа 1994 г. (затем по взаимной договоренности срок был продлен). В феврале 1995 г. в Вене был утвержден мандат представителя ОБСЕ для контроля за выполнением достигнутых договоренностей.

6.11. Эстония заняла наиболее непримиримую позицию в решении проблем, связанных с выводом российских войск. Как и в случае с Латвией, главным пунктом противоречий стал вопрос о правовом статусе военных пенсионеров. Разногласия удалось преодолеть лишь за несколько дней до намеченной даты вывода (31 августа 1994 г.), на личной встрече президентов Б.Н.Ельцина и Л.Мери в Москве. При этом, как отмечалось в прессе, стороны даже не успели подготовить эстонский текст подписанных соглашений.

6.12. Подписанные документы, кроме того, оставляли возможность появления разночтений. Согласно ст.2 Соглашения между Российской Федерацией и Эстонской республикой по вопросам гарантий российским военным пенсионерам, они могут получить вид на жительство "за исключением лиц, которым решением правительства Эстонской республики обоснованно отказано в получении вида на жительство из-за угрозы национальной безопасности эстонскому государству". Но при этом по эстонскому закону об иностранцах (ст. ХП) военным пенсионерам иностранных государств вид на жительство не предоставляется. На момент заключения договора в Эстонии находилось около 10 тыс. военных пенсионеров (вместе с членами семей – более 40

тыс.). Россия ратифицировала договоры о выводе войск и статусе российских пенсионеров только в октябре 1995 г., Эстония – в январе 1996 г.

6.13. В вопросах вывода войск России, после уступок, связанных со сроками, видимо, удалось добиться максимума. Однако, возвращаясь к ситуации 1990-91 гг., необходимо отметить, что многие проблемы могли бы быть устранены уже тогда, если бы вопрос статуса войск был урегулирован до или одновременно с признанием независимости балтийских государств.

7. ПОГРАНИЧНЫЕ ВОПРОСЫ

7.1. В 1991 году наиболее продвинутым в отношении границ между сторонами был договор об основах межгосударственных отношений России с Литвой. Вместе с договором было подписано и специальное Соглашение о сотрудничестве в экономическом и социально-культурном развитии Калининградской области РСФСР, в ст.1 которого стороны признали "нерушимость существующей границы между Российской Федерацией и Литовской республикой на всем ее протяжении".

7.2. В договорах о межгосударственных отношениях России с Эстонией и Латвией было зафиксировано, что стороны уважают право друг друга на территориальную целостность в соответствии с принципами СБСЕ. Оговаривалось, что режим государственной границы между сторонами будет определен специальными двусторонними соглашениями.

7.3. Различия в положениях договоров объясняются не только особой заинтересованностью России в Калининградской области, но имеют и историческое измерение. Территория Литвы после вхождения в состав СССР была увеличена, к переданному в 1939 г. Литве Вильнюсу была добавлена и часть территории Белоруссии. В случае же Эстонии и Латвии, территории, отошедшие к этим государствам по условиям мирных договоров 1920 гг. с Советской Россией, после войны были возвращены РСФСР.

7.4. Практически сразу после восстановления независимости, 12 сентября 1991 г. Верховный Совет Эстонской республики объявил недействительными решения Верховного Совета СССР о передаче Российской Федерации ряда территорий Ленинградской и Псковской областей (общая площадь – около 2,3 тыс. кв. км). 22 января 1992 г. было принято аналогичное постановление Верховного Совета Латвии в отношении Пыталовского и Палкинского районов Псковской области (1,6 тыс. кв. км).

7.5. Основанием для таких решений явилась все та же провозглашенная правопреемственность современных балтийских государств и республик 1920-40 гг. Балтийцы утверждают, что мирные договоры 1920 г. между Москвой и Таллинном и Ригой сохранили свое действие и после вхождения Эстонии и Латвии в состав СССР, и поэтому граница этих государств с Россией должна проходить именно по условиям данных договоров.

7.6. Дальше всего пошла Эстония, начавшая выдачу эстонских паспортов жителям этих районов на том основании, что они являлись гражданами довоенной республики. Эстонцы также предпринимали инициативы по привлечению СБСЕ и отдельных западных стран (в частности, Финляндии) для посредничества в решении конфликта.

7.7. Россия заняла в вопросе о линии границ однозначно жесткую позицию. В июне 1994 г. указом президента Б.Ельцина было принято решение об одностороннем обозначении на местности границы между Эстонией и Россией. В ноябре того же года Б.Ельцин, посетив участок российско-эстонской границы, заявил, что "ни пяди земли русской не достанется никому"

7.8. Определенные подвижки в позиции Эстонии произошли после ухода в отставку праволиберального правительства в конце 1994 г. В мае 1995 г. президент республики Л.Мери заявил о готовности Эстонии подписать договор о границе с Россией, в котором этот вопрос был бы окончательно разрешен. На очередном раунде российско-эстонских переговоров в октябре 1995 г. в Пскове было согласовано важное положение об отсутствии у сторон территориальных претензий друг к другу, а в ноябре 1995 г. в Таллинне достигнута принципиальная договоренность о непосредственном прохождении линии границы, при этом за исходную была взята нынешняя. Наконец, в феврале 1996 г. была начата непосредственная работа по описанию границы.

7.9. В настоящее время решению вопроса о линии границы России с Эстонией мешают только формальные препятствия, а именно требование Эстонии зафиксировать положение, подтверждающее действительность для российско-эстонских отношений договора 1920 г. Это требование, однако, имеет принципиальный характер. Как прямо заявил посол Эстонской республики в России М.Хельме, в случае признания договора 1920 г. России пришлось бы признать факт оккупации Эстонии в 1940 г., со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Официальная российская позиция состоит в том, что с вхождением Эстонии в состав СССР в 1940 г. договор 1920 г. утратил силу и имеет только историческое значение.

7.10. Что касается Латвии, то в отношениях России с этой республикой вопросы линии границы не приобрели такой остроты, как в случае с Эстонией. Переговоры о демаркации и делимитации границы России с Латвией начались в апреле 1996 г., при этом латвийская сторона согласилась вести переговоры не о "восстановлении" границы, а о "государственной границе" между Латвийской республикой и Российской Федерацией.

7.11 Касаясь проблемы границ, некоторые эксперты поднимали в свое время вопрос о созыве многосторонней (с участием России и всех трех балтийских государств) конференции по урегулированию. Учитывая ситуацию с Литвой, можно было бы "связать" подтверждением нерушимости границ все три государства. На российские интересы в данном случае "работают" принципы СБСЕ, а также сдержанное отношение Запада к претензиям балтийских государств относительно границ.

8. ЗАПАД КАК ФАКТОР РОССИЙСКО-БАЛТИЙСКИХ ОТНОШЕНИЙ

8.1. На протяжении 1992-97 гг. Запад оставался внимательным и заинтересованным наблюдателем российско-балтийских отношений, зачастую не ограничиваясь этой ролью и оказывая не только косвенное, но и прямое влияние на их развитие. Роль и влияние Запада на развитие российско-балтийских отношений наглядно демонстрирует политика западных стран в двух важнейших для России проблемах – выводе войск из Прибалтики и положении русского и русскоговорящего населения в Эстонии и Латвии.

8.2. В своей политике в отношении проблем положения русского и русскоговорящего населения государства Запада стремились прежде всего не допустить такого развития событий, которое могло бы вызвать серьезное осложнение отношений между Россией и государствами Балтии, дестабилизировать обстановку в регионе в целом.

8.3. Именно такими соображениями руководствовались различные европейские организации и отдельные страны, неоднократно предпринимавшие инициативы, направленные на предотвращение возможного обострения ситуации. Так, например, обстоит дело в ситуации с принятием закона об иностранцах в Эстонии и продлением срока действия обозначенных в нем процедур, когда с протестами и обращениями к эстонским парламентариям и правительству выступили не только североευропейские государства – традиционные "опекуны" балтийских стран, но и США, ФРГ, Франция.

8.4. В чем-то, в смысле предотвращения конфликтов страны Запада шли даже дальше России, предпринимая попытки облегчить интеграцию русских в новых условиях. Швеция, например, выделила значительные средства на обучение языку жителей русскоговорящих районов Эстонии. Небезосновательно заявление председателя Представительной Ассамблеи русскоязычного населения при президенте Эстонии Н.Юганцова, который отмечал, что Россия никак не способствует интеграции русских в новых условиях, и с Западом по этому вопросу у них даже больше взаимопонимания.

8.5. Такие международные организации, как СБСЕ и Совет Европы, в деятельности которых права человека и национальных меньшинств занимают важное место, неоднократно высказывали претензии к законодательству Латвии и Эстонии, затрагивающему положение русского и русскоговорящего населения.

8.6. Так, ОБСЕ учредила в феврале 1993 г. в Эстонии в ноябре того же года в Латвии миссии, в задачу которых входило, в числе прочего, и наблюдение за ситуацией с правами русского и русскоговорящего населения. Руководитель миссии ОБСЕ в Латвии Ч.Маги заявлял, что ОБСЕ обеспокоена уровнем требований, выдвинутых на экзаменах по истории страны и языку при "натурализации" в этой стране, считая их завышенными. Он также предложил исключить из числа сдающих при натурализации экзамены лиц старше 65-70 лет, отметил злоупотребления в работе ряда учреждений, занимающихся соответствующими вопросами.

8.7. Верховный комиссар ОБСЕ по национальным меньшинствам М. ван дер Стул неоднократно посещал Эстонию и Латвию, высказывал претензии к законодательству этих стран в области гражданства и общей ситуации с русским населением. Он, в частности, отмечал необходимость автоматического предоставления гражданства детям, родившимся в Латвии и Эстонии, снижения критериев знания языка ходатайствующим о получении гражданства.

8.8. Эксперты Совета Европы при анализе закона об иностранцах в Эстонии отметили нечеткость, расплывчатость формулировок, выразили озабоченность возможностью широкого толкования положений закона при его реализации. Эксперты рекомендовали пересмотреть некоторые положения закона, например, предусмотреть возможность апелляции в случае отказа в получении вида на жительство и разрешения на работу, выразили сожаление по поводу того,

что возможность апелляции ограничена для легально проживающих в Эстонии. Эксперты рекомендовали также четко зафиксировать в законе положение об автоматическом обновлении вида на жительство при отсутствии изменений в положении резидента, о получении постоянного вида на жительство по истечении временного трехлетнего периода, и т.д. В целом, эксперты заявили о недопустимости фактического уравнивания статуса уже проживающих в Эстонии с вновь прибывающими в страну. В окончательной редакции закона практически все эти рекомендации были учтены.

8.9. Латвии потребовалось три года, чтобы стать членом Совета Европы. Латвия направила заявку на вступление в Совет в сентябре 1991 г. В апреле и июне 1992 г. в страну были направлены миссии экспертов для изучения соответствия республики критериям членства в Совете Европы, представившие по итогам поездок доклад. Докладчики Ж. де Мейер и С.Розакис сделали вывод, что единственной серьезной проблемой, препятствующей присоединению Латвии к Совету, является отсутствие закона о гражданстве, лишаящее примерно 1/3 населения республики права участвовать в выборах в парламент. Они также выразили мнение, что те, кто потерял политические и другие права в результате отсутствия закона, смогут в разумные сроки получить возможность их компенсировать. Были высказаны пожелания о необходимости сокращения числа апатридов (лиц без гражданства), недопустимости лишения прав отдельных граждан и групп граждан или возникновения у них чувства юридической небезопасности и неопределенности относительно их прав.

8.10. По поводу первых вариантов закона о гражданстве Латвии (ноябрь 1993г. первое чтение, июнь 1994 – второе и третье) экспертами Совета Европы было отмечено противоречие их положений ст.1 и 14 Европейской Конвенции по правам человека (государства-члены обеспечивают *каждому* человеку, находящемуся под их юрисдикцией, пользование правами и свободами без дискриминации по какому то ни было признаку, в том числе и в отношении языка, религии, национального и социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, рождения или иного обстоятельства). Отмечалось, что "поскольку законы о гражданстве и натурализации являются средствами изменить соотношение различных этнических групп, стремление к тому, что может называться выживанием латвийской нации противоречит стремлению к демократии и правам человека, в том смысле, который Совет Европы вкладывает в эти термины".

8.11. Экспертами Совета Европы отмечалось противоречие европейским нормам положения о годовых квотах натурализации, фиксировавшихся в первом чтении закона для гарантированного развития Латвии как однообщинного государства "одной нации". Принимая во внимание общепринятое толкование понятия "нация" в Восточной Европе (доминирующая этническая группа в государстве), эксперты заключили, что согласно первому варианту закона, государство в Латвии принадлежит конкретной этнической группе. В последующих чтениях латвийские парламентарии были вынуждены снять это положение.

8.12. Замечания вызвали и методы реализации годовых квот натурализации. По данным экспертов Совета Европы, на декабрь 1993 г. из 700 тыс. неграждан 90% намеревалось подавать ходатайства о получении гражданства. Но в первом чтении закона не были зафиксированы крайние сроки рассмотрения таких ходатайств. Экспертов Совета удовлетворил лишь окончательный вариант закона (от 22 июля 1994 г.), в котором последним сроком для ходатайства был назван 2003 г.

8.13. Но и этот вариант закона, по мнению экспертов Совета Европы, должен был быть дополнен рядом мер. Необходимо, в частности, создание комиссий по выработке конкретных норм и требований при сдаче экзаменов по истории государства и языку (предусмотренных положениями закона при натурализации), по контролю за их исполнением. При их отсутствии ходатайствующие остаются незащищенными перед возможным произволом администрации.

В конечном итоге, Латвия смогла стать членом Совета Европы лишь в феврале 1995 г., после того, как в законодательстве страны были воплощены основные рекомендации экспертов этой организации.

8.14. Таким образом, международные организации и западные страны приняли определенное участие в воздействии на балтийские страны, с тем чтобы последние прекратили дискриминацию русского населения.

8.15. Однако, западные государства никогда не выступали в поддержку "нулевого варианта" законодательства о гражданстве в Эстонии и Латвии, который был принят в Литве и который позволил бы полностью устранить возникшие проблемы. Не признавая законности присоединения балтийских государств к СССР, Запад фактически признал право балтийских государств принимать законы, лишаящие гражданства русских жителей этих стран, поселившихся там после 1940 г. Так, генеральный секретарь Совета Европы К. Лалюмьер, посетив феврале 1992 г. Эстонию, заявила что предоставление избирательных прав всем русским может "угрожать идентификации эстонцев".

8.16. В докладе миссии Совета Европы о ходе выборов в парламент Эстонии (1992 г.) было заключено, что голосование прошло "честно, свободно и в соответствии с духом демократии". Относительно же того факта, что в выборах, проведенных на основе закона о гражданстве 1938 г., не смогла принять участие большая часть русского населения республики, эксперты Совета Европы отметили, что причины этого связаны "в первую очередь с советским вторжением 1940 г. и последующей оккупацией".

8.17. При рассмотрении заявки Эстонии на вступление в Совет Европы в докладе, анализирующем соответствие законодательства республики критериям организации, было отмечено, что "в настоящее время Эстонию можно рассматривать как демократическое государство, в котором соблюдение основных прав всех граждан и неграждан гарантировано". Относительно русского населения было отмечено, что большая его часть "приехала после второй мировой войны, когда республика находилась под советской оккупацией, что противоречит международному законодательству, касающемуся перемещения населения во время оккупации". В связи с этим, русские жители Эстонии "не могут рассматриваться как историческое меньшинство. Их положение нужно приравнивать к рабочим-мигрантам в других странах Европы, но не следует забывать, что они приехали в Эстонию во время ее оккупации, без какой-либо возможности со стороны эстонцев контролировать их поток". Докладчик заключил, что "учитывая исторические обстоятельства и право эстонцев распоряжаться своей территорией, неучастие большей части неэстонского меньшинства в референдуме о Конституции и парламентских и президентских выборах, являясь ущербом с демократической точки зрения, не есть достаточное основание для отказа Эстонии в праве вступить в Совет Европы". Так и произошло – 5 мая 1993 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы, еще раз отметив, что "русское население в республике не является историческим меньшинством", рекомендовала Комитету министров принять Эстонию в члены Совета Европы.

8.18. Такая позиция стран Запада стала своего рода индульгенцией для балтийских государств, использовалась ими для "прикрытия" дискриминационной политики в отношении русского населения. "Если мы будем смотреть на себя как на новое государство, то обвинения России в части нарушения прав человека обоснованы. А если мы существовали до 1940 г., то законодательная база отношений иная" – заявил, например, посол Эстонской республики в Москве М.Хельме.

8.19. При этом балтийские страны нарушали и рекомендации и самих западных государств. Эстония официально стала членом Совета Европы 14 мая 1993 г. Практически сразу же после этого, 19 мая 1993 г., в Эстонии был принят закон о выборах в местные органы власти, лишавший пассивного избирательного права неграждан и, таким образом, вновь ударяющим по интересам русского населения республики. Эстонские парламентарии сделали такой шаг вопреки мнению Совета Европы, в документах которого неоднократно делались ссылки на тот факт, что по конституции страны неграждане обладают всем комплексом прав (активных и пассивных) на выборах в местные органы власти при том, что это представлялось в качестве некой компенсации за ущемление русских в других областях. Однако, вопреки собственным заявлениям, Совет Европы позитивно оценил состоявшиеся в октябре 1993 г. на основе данного закона выборы в местные органы власти. Наблюдателями Постоянной комиссии по делам региональных органов власти при Совете Европы они были признаны "свободными, открытыми и честными".

8.20. В то же время, претензии России, неоднократно указывавшей на состояние дел в области прав человека в балтийских республиках, полностью игнорировались. Так, в мае 1993 г. А.Козырев отказался, в знак протеста против приема Эстонии в Совет Европы, принять приглашение выступить на заседании Комитета министров СЕ, однако этому шагу не было уделено никакого внимания. Сменивший в мае 1994 г. К. Лалюмьер Д.Таршис отмечал, что "преувеличивать влияние России в том, что касается реакции Совета на закон о гражданстве Латвии не следует". Совет Европы получал от России письма, но они не были важными в формировании какого-либо мнения.

8.21. Политика Запада в отношении положения русского населения в государствах Балтии выступила разительным контрастом с действиями западных стран в решении проблем, связанных с выводом российских войск из Прибалтики. Здесь Запад использовал все возможные средства для ускорения процесса. Проблема вывода войск была отражена в документах СБСЕ и ООН, неоднократно поднималась на уровне двусторонних контактов западных стран с Россией.

8.22. Таким образом, Влияние Запада на развитие российско-балтийских отношений не поддается однозначной оценке. Учитывая давление западных государств на страны Балтии с тем, чтобы последние, в преддверии вступления в ЕС, решили проблемы с Россией, оно может быть и позитивным. Однако, позиция Запада при решении проблем статуса русского населения в Эстонии и Латвии, открытое давление на Россию в вопросе вывода войск, ускоренное сближение ЕС и стран Балтии в 1992-96 гг. свидетельствуют, что Эстония, Латвия и Литва легко могут стать объектом геополитического противостояния России и Запада.

9. ПОЗИТИВНАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ РОССИЙСКО-ПРИБАЛТИЙСКИХ ОТНОШЕНИЙ

9.1. Приступая к формулированию такой повестки дня, СВОП отдает себе полный отчет в том, что исторически накопившийся негативный потенциал взаимоотношений можно преодолеть лишь многолетними усилиями разумных сил с обеих сторон. Однако, повернуть вектор этих взаимоотношений в положительную плоскость под силу уже сейчас.

9.2. В России, странах Балтии и на Западе есть достаточно влиятельные группы, имеющие специфические интересы, препятствующие нормализации российско-балтийских отношений. В России к ним относятся:

- определенная часть военных, сожалеющих об утрате баз в странах Балтии, противодействующая диалогу с НАТО;

- националистически ориентированные политики, для которых, например, "защита интересов соотечественников" в странах Балтии является одной из главных форм политического существования в качестве оппозиции. Хотя влияние националистов на власть в России гораздо меньше, чем, например, в Латвии, его нельзя сбрасывать со счетов:

- криминальный бизнес, использующий российско-балтийские противоречия для нелегального реэкспорта, контрабанды оружия, наркотиков, и т.д. По сравнению с периодом 1992-93 гг., когда только за счет реэкспорта цветных металлов страны Балтии обеспечивали себе положительное сальдо в торговле с ЕС, влияние криминального бизнеса уменьшилось, но остается еще сильным;

- определенная часть деловой элиты, заинтересованная в строительстве новых портов на Балтийском море, поддержании некоторого уровня напряжения в российско-балтийских отношениях для решения собственных задач. Здесь следует отметить парадокс: в Латвии и Эстонии, с которыми Россия имеет прохладные отношения, российские компании достаточно активно участвуют в акционировании и приватизации предприятий, в то время как в Литве, которую "ставят в пример", это наблюдается гораздо в меньшей степени.

9.3. В 1992-96 гг. в отношениях России со странами Балтии происходил процесс освоения новых реальностей, сложившихся после распада СССР. От романтических представлений периода "совместной борьбы с тоталитаризмом" российская дипломатия была вынуждена обратиться к жесткой риторике, которая, как надо заметить, далеко не всегда соответствовала ситуации.

Затянувшийся поиск решений проблем, многих из которых могло бы и не быть, заменил выработку серьезных концепций в отношениях с балтийскими государствами. По сути дела, действия российской дипломатии на данном направлении все эти годы носили реактивный характер. Отсюда – и во многом паллиативный способ решения проблем. Найденные развязки далеко не "закрывают" острые темы российско-балтийских отношений последних лет.

9.4. В настоящее время руководство МИД РФ, соответствующие подразделения Министерства, специалисты других внешнеполитических ведомств проделали большую работу по переосмыслению стоящих перед нашими государствами проблем. Значительный вклад в стабилизацию отношений внесли различные региональные инициативы, как инициированные властями Северо-Западных областей России, так и прибалтами.

9.5. В обозримом будущем перед российской дипломатией вновь встанет проблема второй волны расширения НАТО. Нам представляется, что невключение в расширяющийся Альянс стран Балтии может стать для России одним из элементов стратегии "ограничения ущерба" в случае жесткой развязки проблемы расширения. В этом случае однозначная твердая позиция не только ослабит силы, стремящиеся не считаться с Россией, но будет выигрышна и с внутривнутриполитической точки зрения, поскольку относительно геополитической принадлежности стран Балтии внутри России существует консенсус.

9.6. Нужно подчеркивать политический, а не военный характер балтийской проблемы, соответственно, роль укрепления связей балтийских стран и Запада и России для безопасности Эстонии, Латвии и Литвы, одобрять и поддерживать все инициативы, имеющие значение косвенных гарантий для балтийских стран. Такие инициативы предпринимаются. Так, в декабре 1995 года Ассамблеей ЗЕС выдвинута инициатива создания военно-морского "ганзейского корпуса", государствами-учредителями которого были названы Германия, Дания, Польша и балтийские страны. Непосредственными задачами корпуса были определены пограничный контроль, контроль за соблюдением правил навигации, функции поиска и спасения в случае чрезвычайных ситуаций и т.д. Одновременно он будет служить для укрепления соответствующих структур балтийских стран, для их приобщения к существующим в ЗЕС и НАТО процедурам и практике. В рекомендациях по поводу создания корпуса содержится положение о возможности привлечения на последующих стадиях его деятельности "других государств". Россия, таким образом, получает возможность напрямую участвовать в сотрудничестве

государств балтийского региона в перечисленных областях, что особенно важно, учитывая острое неприятие балтийскими государствами идеи прямого военного сотрудничества с Россией.

9.7. Неотложная необходимость российской политики – в отношении стран Балтии и в регионе в целом – уважительный диалог по вопросам безопасности в регионе, отсутствие которого объективно создает почву для спекуляций по поводу "второй волны" расширения. В данный момент можно обсуждать практически все варианты обеспечения безопасности Эстонии, Латвии и Литвы, несмотря на их достаточно однозначный выбор в пользу НАТО. Заявление Б.Ельцина в Хельсинки вызвало оживленную реакцию в балтийских странах, и как представляется, его можно эксплуатировать. Но России стоило бы предложить свой вариант обеспечения безопасности в регионе, который мог бы включать ограничение военно-морских вооружений, меры доверия, в том числе двусторонние и т.д.

9.8. Российским долгосрочным интересам отвечает эволюционная стратегия в балтийской проблеме, которую с западных позиций можно было бы сформулировать следующим образом:

- содействие политической и экономической реформе в балтийских странах, успех которой рассматривается как предварительное условие независимости Балтии, ее интеграции с Западом. Особое внимание при этом уделяется урегулированию проблемы русскоязычного меньшинства;

- оборонное сотрудничество балтийских государств. Оборонная система стран Балтии должна быть создана с тем, чтобы ее можно было интегрировать в более широкую региональную и международную систему. В идеале нужно стремиться к статусу, который в настоящее время имеют Швеция и Финляндия – страны, которые обладают современными вооруженными силами, но также имеющие очень тесные отношения с НАТО;

- расширение ЕС, включающее балтийские государства. Необходимо создать прецедент – принятием в Европейский Союз сделать хотя бы одно из балтийских государств "частью Запада". Неофициально предлагается принять в ЕС первую группу стран, включая Кипр и Мальту на юге, Чехию, Польшу и Венгрию – в Центральной и Восточной Европе и одно балтийское государство (Эстонию) в Северной Европе;

- стратегия "незакрытых дверей" в отношении членства в НАТО. Закрытие "двери в НАТО" имело бы сильный негативный эффект в этих странах и, возможно, подрыв процесса реформ. Одновременно с объявлением, что Альянс намерен расширяться за счет стран ЦВЕ, надо публично подтвердить, что он остается открытым и для членства стран Балтии, а в перспективе – преобразуется в общеевропейскую структуру безопасности, включающую Россию. Изложенная стратегия должна стремиться включить балтийские страны в систему двусторонних, многосторонних и институциональных связей с Западом, не провоцируя российской реакции, которая увеличила бы угрозы безопасности этим государствам и серьезно подорвала бы другие цели западной политики в отношении России.

9.9. По сути дела, предложенная стратегия представляет собой эволюционный путь включения стран Балтии в западные структуры безопасности, подразумевающий при этом, что отношения Запада и России будут развиваться в положительном направлении. О приемлемости для стран Балтии такого развития пишут и некоторые балтийские исследователи.

Одновременно надо укреплять потенциал позитивного взаимодействия с балтийскими государствами, работать с теми политиками (а они есть), которые осознают неудобства односторонней ориентации на Запад, нереалистичность вступления балтийских государств в НАТО даже в отдаленной перспективе. С определенной долей осторожности можно говорить о том, что в странах Балтии уже начинают обсуждаться на достаточно высоком уровне альтернативные НАТО варианты. Так, в августе 1996 г. заместитель спикера эстонского парламента А.Рюйтель, бывший командующий вооруженными силами республики А.Эйнселн и депутат Э.Тарто выступили с идеей создания Балтийского пакта безопасности, в основе которой – военно-политический союз трех стран, направленный на обеспечение их безопасности до вступления в НАТО. В октябре 1996 г. на сессии Балтийской Ассамблеи А.Рюйтель заявил также, что приближению балтийских стран к НАТО может послужить расширение их сотрудничества с ЗЕС и ЕС.

9.10. Проблема безопасности стран Балтии реально существует, и является источником конфликтности в российско-балтийских отношениях. Русская угроза – это не только спекуляции, но и реальное ощущение. Поэтому российской дипломатии необходимо срочно инициировать поиск модели безопасности для Балтии.

9.11. В качестве одного из вариантов укрепления безопасности балтийских государств периодически обсуждается и т.н. "Балтийско-черноморский союз", т.е. создание некоего военно-политического союза между балтийскими странами, Украиной и, возможно, Белоруссией. Ввиду разности экономических, политических и других интересов предполагаемых участников такой союз в настоящее время не может быть создан. Лежащая в его основе идея регионального сотрудничества, однако, заслуживает специального рассмотрения.

9.12. Наиболее широкой по охвату организацией регионального сотрудничества на Балтике является *Совет государств Балтийского моря*. Совет был создан в 1992 г. по инициативе Дании и Германии как "общий региональный форум, фокусирующий внимание на потребностях усиления сотрудничества и координации между государствами Балтийского моря". В его состав вошли Дания, Эстония, Финляндия, Германия, Латвия, Литва, Норвегия, Польша, Исландия, Россия, Швеция, а также представитель ЕС.

9.13. Участие России в Совете государств Балтийского моря, помимо подключения к политическому диалогу со странами региона, способствует экономическим преобразованиям в северо-западных областях, дает дополнительные возможности в решении экологических проблем, помогает в борьбе с организованной преступностью, содействует укреплению связей с Европейским Союзом. Тесное взаимодействие с Советом, кроме того, содействовало бы и укреплению позиций России в ее отношениях со странами Балтии. Возможности этой организации используются Россией не полностью. Достаточно сказать, что для "подталкивания" участия высоких должностных лиц в его мероприятиях, Секретариат Совета Северных стран регулярно использует свои личные контакты с Коллегией СВОП.

9.14. С началом обсуждения практических аспектов вступления стран Восточной и Центральной Европы в НАТО и ЕС балтийские государства предприняли усилия, направленные на разрешение проблем в их отношениях с Россией, способных осложнить перспективы вступления. К ним в первую очередь относятся пограничные проблемы русскоговорящих меньшинств в Эстонии и Латвии. Эстония (в начале ноября 1996 г.), а вслед за ней и Латвия (февраль 1997 г.) официально заявили о снятии требований упоминания в договорах о границе с Россией мирных договоров 1920 г., долгое время служивших препятствием для их заключения. В настоящее время договоры практически готовы к подписанию, или осталось уточнить некоторые технические детали.

9.15. Некоторые сдвиги намечаются в ситуации с положением русскоговорящих меньшинств в этих странах. В частности, в Латвии активно обсуждается проблема медленного хода процесса натурализации, начались разговоры о необходимости дополнений или даже ревизии закона о гражданстве. В Эстонии приняты меры к ускорению процесса предоставления "паспортов иностранцев" и видов на жительство, обсуждается законопроект, который в случае принятия обеспечит значительной части неграждан автоматический обмен временных видов на жительство на постоянные. По некоторым данным, снижается число принимающих российское гражданство и наблюдается случаи выхода из него.

9.16. Проблемы положения русского и русскоговорящего населения в странах Балтии до сих пор являлись главным источником конфликтности в российско-балтийских отношениях. Не случайно отношения России с Литвой, где они менее выражены, хотя и существуют на другом уровне, более ровные, чем с Латвией и Эстонией. Между тем, русское население стран Балтии потенциально способно стать мощным сближающим началом – как в культурном плане, так и в экономическом. Уже сейчас "русский бизнес" занимает важное место в экономике этих стран. Поэтому интеграция русских отвечает интересам обеих сторон.

9.17. В пользу интеграции говорят объективные обстоятельства. Подавляющая часть русских хотела бы остаться в данных странах. Пик эмиграции из стран Балтии пришелся на 1992-93 гг., с тех пор число эмигрантов неуклонно снижается, хотя и не исчезает совсем. Отношения между "коренными" и "некоренными" общинами в Эстонии и Латвии в странах рассматриваются как хорошие. Неграждане и выбравшие российское гражданство *в подавляющем большинстве считают*, что их дети должны учить местные языки. Данные опросов свидетельствуют, что при изменении условий действующего законодательства неграждане, например, в Эстонии, гораздо охотнее выбирали бы гражданство этой республики, чем российское.

9.18. Россия заинтересована в интеграции, потому что за 1992-95 гг. в нее из стран Балтии уже переселилось около 200 тыс. человек. Этих людей никто не ждал, и условия для приема новых переселенцев в ближайшее время к лучшему не изменятся. При этом, России придется размещать гораздо большее количество иммигрантов и беженцев из других бывших республик СССР.

9.19. "Проблему русских" так или иначе придется решать и балтийцам, потому что русские все равно не уедут. Создание сегрегированных обществ, признаки чего имеются и в Латвии, и в Эстонии, не способствует внутренней стабильности этих государств. Кроме того, балтийцы заинтересованы в решении проблем русского населения в связи со своими внешнеполитическими приоритетами – интеграцией в ЕС.

9.20. Экономические аспекты отношений России со странами Балтии являются мощнейшим фактором сближения. В то же время, этот фактор задействован далеко не полностью. Во многом это можно объяснить тем, что современный уровень развития экономических отношений позволяет России удовлетворять свои интересы, не поступаясь политическими ориентирами.

Несмотря на элементы экономических санкций в отношении стран Балтии, о которых говорилось выше, объем российской торговли с ними начиная с 1994 г., непрерывно увеличивается, при положительном сальдо для России. Показателен пример Эстонии: несмотря на отсутствие режима наибольшего благоприятствования в торговле с Россией, российско-эстонский товарооборот увеличивается." Хотя бизнес пока не стал решающей силой нормализации российско-балтийских отношений, наличие обоюдного экономического интереса является гарантией от реализации непродуманных действий типа "санкций."

9.21. В области экономики важно учитывать геоэкономическое положение балтийских стран как срединного звена, связывающего экспортно-импортные потоки из России в Западную Европу. Экономический потенциал трех стран представляет относительно меньшее для нас значение. В то же время, с точки зрения экономической безопасности – с учетом экономических и политических рисков, а также возможности техногенных катастроф – Россия заинтересована в диверсификации транспортных путей для своего экспорта, идущего в Европу.

9.22. Россия должна учитывать и предстоящее в начале XXI века вступление стран Балтии в Евросоюз. Причем последствия этого шага могут иметь двойственные последствия. С одной стороны, стремление стран Балтии войти в ЕС демонстрирует стратегические приоритеты руководства этих государств, которые ставят отношения с Россией на второй план. Россия также вынуждена при рассмотрении вопросов транзита учитывать вероятность вступления стран Балтии в НАТО. Хотим мы этого или нет, но интересы национальной безопасности предполагают учет всех потенциальных кризисных ситуаций по периметру российских границ. Отдавать на откуп транспортные магистрали для экспорта российского стратегического сырья странам, считающим Россию угрозой собственной безопасности и только поэтому стремящимся в НАТО, – было бы недальновидно.

9.23. С другой стороны, вступление Балтии в ЕС создает общую границу между Россией и ЕС, причем при развитой транспортной инфраструктуре дает возможности для более тесного сотрудничества с Евросоюзом в экономической области. Это также надо учитывать, поскольку в этом году ожидается вступление в силу подписанного в 1994 г. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и РФ. В 1998 г. должны начаться переговоры о заключении договора о свободной торговле между Россией и Евросоюзом. Россия, как европейская держава, в перспективе может рассмотреть возможность и более тесного сотрудничества с ЕС вплоть до полного членства в союзе. Кроме того, после вступления в ЕС, Эстония и Латвия наверняка активизируют свою транзитную политику, поскольку именно в этом и будет заключаться их стратегическая роль в экономике ЕС. Став членами союза балтийские страны будут чувствовать себя свободней при развитии отношений с Россией.

9.24. Более тесные и активные экономические связи России со странами региона позволили бы нашему бизнесу участвовать в перспективных проектах общеевропейского масштаба.

Так, Латвия 31 октября 1995 года заключила лицензионный договор с нефтяным консорциумом, в который вошла американская компания АМОКО и филиал шведской компании *Svenska Petroleum-Oljeprospektering AB (Opab)*. Общая стоимость всего проекта могла бы составить 1 млрд. долл. США в случае если нефть на шельфе будет найдена. Кстати, в связи с этим случаем, литовские консерваторы во главе с Витаутасом Ландсбергисом (бывшим тогда в оппозиции) обратились в 1996 г. с призывом созвать экстренное заседание Балтийской Академии для обсуждения литовско-латвийского кризиса в области раздела морского шельфа. С учетом хороших позиций Газпрома и ЛУКойла в регионе, этот проект мог бы не пройти мимо нас.

9.25. Особого внимания заслуживает проблема балтийского транзита. При правильной политике в этом отношении прагматический интерес друг к другу может компенсировать многие другие раздражители.

Оборот грузов балтийских портов
млн. тонн

	1992	1993	1994	1995	1996
Вентспилс	22,1	22,4	27,7	29,6	35,7
Рига	5,5	4,7	5,9	7,4	7,4
Лиепая	0,1	0,5	1,1	1,4	1,6
Таллинн	8,7	12,5	12,0	13,0	14,5
Клайпеда	12,9	15,9	14,5	12,7	14,8

С.-Петербург	11,0	10,0	14,0	17,1	16,0
Калининград	4,0	3,8	2,5	4,3	5,1

9.26. Как видно из таблицы, в последние годы отмечается рост грузооборота балтийских портов, которые прежде всего обслуживают транзитную торговлю. Растет нагрузка и на российские порты, однако их мощностей пока не хватает для обслуживания всего российского экспорта в балтийском направлении.

9.27. В 1996 г. латвийские порты обработали 44 млн. тонн грузов. Грузопоток через порт Вентспилс увеличился на 61% с 1992 г. по 1996 г. По обороту грузов Вентспилс занимает 12 место среди всех портов Европы. В отличие от замерзающих портов в Эстонии и Риге, Вентспилс является незамерзающим. 76% грузооборота в Вентспилсе составляют нефть и нефтепродукты, в первую очередь – российские.

9.29. Группа четырех таллинских портов, объединенных в конце 1996 г. в одно акционерное общество, сосредоточила почти 10% балтийского грузового транзита. С проблемами сталкивается крупнейший зерновой терминал таллинского порта Мууга (бывший Ново-Таллинский), построенный для обработки больших партий импортного зерна (ежегодная мощность 5 млн. тонн). Россия практически больше не закупает зерна. За последние два года загрузка зернового терминала едва ли составляла 1/3. С учетом частичной переориентации таллинского порта на нефть в Мууга стали возводить терминал для обслуживания нефтеналивных танкеров. Доля транзитных грузов составляет 3/4. Порт Мууга планируют сделать беспрошленным к концу 1997 г.

9.30. Крупнейший в Литве порт в Клайпеде в 1996 г. увеличил объем обработанных грузов на 17 %. Из 14,8 млн. тонн грузов в 1996 г. транзит составил 71%. В 1996 г. клайпедский порт отгрузил 4,2 млн. тонн нефти и нефтепродуктов. Его пропускные возможности возрастут после продолжающейся реконструкции нефтяного терминала. В 1996 г. введен новый терминал для отгрузки жидких минеральных удобрений. Порт обрабатывает 3,5 млн. тонн металлов. Литовское правительство одобрило инвестиционную программу в модернизацию порта в размере 250 млн. долл. Под модернизацию порта могут быть получены кредиты Мирового банка и ЕБРР. В результате намеченной модернизации мощности клайпедского порта могут возрасти до 20-27 млн. тонн.

9.31. Транзитные перевозки приносят экономике Эстонии от 20% до 25% ВВП ежегодно. Не меньшее значение транзит имеет и для Латвии. О важности этой сферы свидетельствует создание правительственной комиссии по транзиту, которую возглавляет премьер-министр. Согласно списку жизненно важных для Эстонии предприятий, утвержденному Рийгикогу (Государственное собрание), 2/3 являются предприятиями инфраструктуры, призванными обеспечить транзит грузопотоков.

9.32. Государственная экспортная стратегия, разработанная министерством экономики Эстонии, направлена на ликвидацию дефицита внешнеторгового баланса (его размер в 1997 г. составит 1,2 млрд. долл.). Модернизация инфраструктуры транзита является важнейшей частью данной стратегии, поскольку в стране нет других реальных альтернатив для увеличения экспортной выручки.

9.33. Для России самое короткое плечо транзита к балтийским портам приходится на Эстонию (210 км от границы до терминала). Строительство новых портовых нефтяных терминалов позволило Эстонии увеличить размер транзита нефти и нефтепродуктов на 50% в 1995 г. и на 70% в 1996 г. Доставка, нефти до портов осуществляется по железной дороге.

9.34. Технологически узким местом в цепи транзита в Эстонии считается железнодорожная магистраль. Отдельные участки железнодорожного полотна Таллинн – Нарва требуют реконструкции. В 1997 г. организован конкурс на реконструкцию этой дороги. Европейский инвестиционный банк предоставил на эти цели заем в размере 16 млн. экю. После окончания реконструкции пропускная способность магистрали возрастет на 40%. Без инвестирования в железные дороги, на которые приходится 97% транзитного грузопотока в Эстонии, страна не может рассчитывать на дальнейший рост транзитных доходов.

9.35. На роль главного транзитного моста между Россией и Европой претендуют Латвия, Эстония и Финляндия. Пока Латвия опережает своих конкурентов. Наиболее быстро развивающимся балтийским портом является Вентспилс. Причем планы латвийской стороны увеличить транзитный грузопоток более реальны, чем у Эстонии. Они основаны на в целом более стабильные отношения с Россией, участии российского бизнеса в инвестициях и приватизации объектов транспортной и портовой инфраструктуры. Например, российская нефтяная компания ЛУКойл покупает 30% акций Вентспилского нефтяного порта. По оценкам, от плохих отношений с Россией Эстония ежегодно теряет доходов на 500 млн. долл.

9.36. Значение Литвы в транзите относительно меньше даже с учетом начавшейся модернизации порта в Клайпеде. Неоправданна и тарифная политика Литвы, так как рост транспортных тарифов с начала 1997 г. переключил часть транзита на другие балтийские порты. Более того, из-за дискриминационной тарифной политики Литвы транзит российских товаров в Калининград стоит в два раза дороже, чем перевозки до Клайпеды. Частично и поэтому транспортные коммуникации Калининградской области загружены сегодня только на треть. Несмотря на более благоприятный политический климат в российско-литовских отношениях по сравнению с отношениями РФ с Эстонией и Латвией трудно ожидать заметного роста транзита российских грузов до литовских портов. Во-первых это оказывается дороже. А во-вторых, тарифная дискриминация Калининграда требует адекватных решений и от российской стороны.

9.37. Учитывая важность транспортного сообщения в развитии национальных экономик, государства Балтии активно участвуют в деятельности Совета по железнодорожному транспорту государств СНГ, Латвии, Литвы и Эстонии, которая заслуживает всемерной поддержки.

9.38. Конкуренция на балтийском транзите будет обостряться. Если все планы строительства и модернизации портов в странах Балтии и России будут осуществлены, то их совокупная мощность через 10 лет могла бы значительно превысить объем грузопотока. Рост конкуренции объективно выгоден России.

Эти вопросы находятся в поле зрения соответствующих российских ведомств. Однако, можно рекомендовать усилить политический компонент координации этого процесса, в частности, через двусторонние комиссии по сотрудничеству со странами Балтии, которые создаются под руководством вице-премьера правительства РФ В.М.Серова

9.39. И, наконец, свое веское слово в российско-прибалтийском сближении сыграют отечественные предприниматели. Пока Россия не относится к числу стран, имеющих большие объемы инвестиций в Балтии. По объемам инвестиций в Эстонии Россия среди иностранных инвесторов занимает третье место (10% прямых иностранных инвестиций), в Литве – пятое, в Латвии – шестое. Однако объекты вложений российских средств имеют весьма важное значение для балтийской экономики.

9.40. В Эстонии Газпром, имеющий монополию на поставки натурального газа в республику, обладает 30% акций предприятия *Eesti Gaas*. Дочернее предприятие Газпрома – Лентрансгаз – выиграло в 1993 г. тендер по приватизации завода по производству минеральных удобрений в г.Кохтла-Ярве (Нитроферт) и является сейчас полным собственником завода. 90% продукции предприятия (карбамидные и аммиачные удобрения) уходит на экспорт, обеспечивая республике ежегодный приток валюты в 20-25 млн. долларов. Уже объявлено о покупке "Газпромом" крупного пакета акций (16,25%) латвийского предприятия *Latvijas Gaze*. Предполагается, что вместе с другим иностранным инвестором (РУР-Газ, также 16,25% акций) Газпром вложит в развитие *Latvijas Gaze* 50 млн. долларов. Это второй по величине инвестиционный проект в республике после восстановления независимости. Обсуждается возможность участия российских предприятий и в других важных для балтийских государств отраслях экономики. Так, ЛУКойл, возможно, будет участвовать в приватизации предприятия *Ventspils Nafta*, занимающегося перекачкой нефти в латвийском порту Вентспилс, а также вложит деньги в строительство нефтетерминала в Бутинге (Литва), и т.д.

10. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

10.1. Российско-прибалтийские отношения являются важнейшим направлением российской дипломатии на европейском направлении и их актуальность будет лишь возрастать.

10.2. Существуют возможности в государственных (Администрация Президента, МИД РФ, Федеральное собрание, региональные властные структуры) и экономических структурах (отдельные российские компании, их объединения, Круглый стол бизнеса России, РСПП и т.п.), которые могут быть более активно задействованы в деле улучшения наших двусторонних взаимоотношений на благо всех участников процесса.

10.3. Отсутствует механизм координации таких усилий. СВОП мог бы предложить более активно задействовать институт двусторонних комиссий, создаваемых при вице-премьере РФ В.М.Серове с подключением к этой работе как представителей общественности, так и СМИ. Значительным подкреплением этих усилий является назначение помощником президента РФ С.Э.Приходько, обладающего многолетним опытом дипломатической работы на этом направлении и соответствующими властными полномочиями.

10.4. Нет взвешенной и последовательной политики в отношениях с русскими общинами в Прибалтике, ослабленными и раздробленными. Эта задача должна быть поставлена перед российскими ведомствами типа РАМСИР, наряду с реализацией конкретных инициатив с привлечением спонсорских средств по линии других организаций, имеющих контрагентов в Прибалтике.

10.5. Предстоит активнее использовать инфраструктуру сотрудничества в регионе, предоставляемую Советом государств Балтийского моря, Северным Советом, организациями типа "Балтика Форум". Эту роль могли бы взять на себя члены СВОП в тех случаях, когда мероприятия или программы носят открытый для общественности характер.

10.6. Мы специально не останавливаемся на деятельности МИД РФ на этом направлении, которое в последнее время, в силу объективных и субъективных обстоятельств становится все более продуманной и эффективной.

10.7. СВОП получил приглашение представить данный доклад Межпарламентской конференции по сотрудничеству в регионе Балтийского моря 15-16 сентября 1997 года в Гданьске. По итогам работы конференции и контактов с заинтересованными сторонами мог быть уточнен конкретный план мероприятий СВОП на прибалтийском направлении, если это будет признано целесообразным.