



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ

Интересы России на Севере Европы: В чем они?

Координатор рабочей группы:

А. В. Федоров

Участники рабочей группы:

**К. В. Воронов, Ю. С. Дерябин, С. А. Караганов, А. Л. Мошес, В. А. Никонов,
С. К. Ознобищев, А. М. Салмин, И. Ю. Юргенс**

Москва – 2001

ВВЕДЕНИЕ

Доклад Совета по внешней и оборонной политике "Интересы России на Севере Европы: в чем они?" представляет собой попытку рассмотреть основные вопросы взаимоотношений между Россией и странами Севера Европы в широком понимании этого термина (Финляндия, Швеция, Дания, Норвегия, Исландия и в определенной степени Прибалтийские страны) в новой обстановке как в контексте двусторонних отношений, так и в контексте "Северного измерения" европейской политики и деятельности Европейского Союза.

Наша задача состояла в том, чтобы проанализировать основные вопросы политического и экономического характера, связанные с регионом Севера Европы и предложить некоторые конкретные шаги, которые могли бы содействовать укреплению сотрудничества между Российской Федерацией и государствами региона.

Некоторые из них, возможно, могут показаться на сегодняшний день спорными, но мы считали бы необходимым постараться заглянуть на несколько лет вперед, прежде всего имея в виду грядущее расширение Европейского Союза.

Для Российской Федерации Север Европы имеет историческое значение со многих точек зрения, и сегодня всестороннее сотрудничество со странами Севера Европы объективно является важным компонентом европейского измерения российской внешней политики.

Вместе с тем следует объективно признать, что в последние годы отношениям с государствами региона не всегда уделялось должное внимание в рамках политического диалога России с Западом.

Тесное взаимодействие России с государствами Севера Европы объективно способствует интеграции нашей страны в общеевропейское пространство и может активно развиваться по различным направлениям, в том числе с помощью уже сформировавшихся структур, включая субрегиональные.

В развитии интеграционных процессов немалую роль могут сыграть традиции многолетнего добрососедства между Россией и странами Севера Европы, накопленный опыт сотрудничества и взаимодействия как в политической, так и в экономической, культурной и военной областях.

Главное сегодня – определить границы возможного в наших взаимоотношениях и выделить те наиболее существенные проблемы, на решении которых совместными усилиями нужно было бы сконцентрироваться в ближайшие годы.

При этом мы считаем важным откровенно сказать и о тех сложностях, которые все же имеются в отношениях России с государствами региона, о вопросах, которые могут возникнуть в будущем с учетом идущих уже сегодня серьезных изменений в международной обстановке, в том числе на европейском континенте.

Совет по внешней и оборонной политике благодарит руководство Санкт-Петербурга, Ленинградской, Псковской и Мурманской областей, а также Республики Карелия, МИД Российской Федерации и другие ведомства за предоставленные материалы и высказанные рекомендации и предложения.

В число авторов доклада вошли представители некоторых министерств и ведомств. Они воздержались от упоминания своих имен в числе авторов, но мы хотели бы отметить их существенный вклад в деятельность рабочей группы по подготовке доклада и в написание, собственно, данного документа.

Мы надеемся, что доклад станет необходимой основой и стимулом для дальнейшей дискуссии как на политическом уровне, так и среди общественности, в средствах массовой информации.

1. Север Европы: оценка ситуации

1.1. Район Севера Европы в последнее десятилетие на фоне быстрых общих перемен на европейском континенте отличается относительно высокой степенью стабильности. Соответственно граница России на северо-западе остается наиболее спокойной. Это во многом результат конструктивной и взвешенной политики большинства стран Северной Европы, их искреннего стремления к взаимодействию с Российской Федерацией по широкому спектру вопросов.

Государства этого региона сегодня сами по себе практически не несут ни военной, ни экономической угрозы интересам России. За последние годы в этих странах почти сошли на нет имевшие ранее в отношении СССР опасения и негативные настроения. Во многом это заслуга тех политиков в странах Севера Европы, которые поняли необходимость окончательно отказаться от подходов времен блокового противостояния.

1.2. Для Российской Федерации принципиально важно, используя накопленный за все последние десятилетия многогранный опыт, последовательно развивать свои отношения со странами Севера Европы как на двусторонней основе, так и в рамках стратегии взаимоотношений России с Европейским Союзом.

У нас есть неплохие возможности широко использовать весь потенциал региональных и субрегиональных организаций, в которых представлены и страны Севера Европы, и Россия.

Со всеми странами Севера Европы существует современная договорная база, отвечающая взаимным интересам сторон. Она может быть дополнена по отдельным вопросам, касающимся прежде всего сотрудничества приграничных регионов и взаимодействия в решении экологических проблем.

Сегодня представляется важным подтвердить со стороны России на высшем государственном уровне доброжелательное и конструктивное отношение Российской Федерации к государствам Севера Европы. Они, к сожалению, не упоминаются в принятой не так давно концепции внешней политики России.

1.3. Добрососедские отношения дают обеим сторонам возможность оказывать позитивное воздействие на общеевропейские процессы в различных сферах. Совместными усилиями может, при выполнении определенных политических и экономических условий, достаточно успешно развиваться "Северное измерение", непосредственно затрагивающее интересы Российской Федерации.

Степень участия России в "Северном измерении" будет определяться прежде всего возможностью решения конкретных проблем региона, в первую очередь экономических.

1.4. Вместе с тем необходимо объективно понимать, что вступление стран Прибалтики в НАТО приведет не только к осложнению отношений Российской Федерации с ними, но и со странами Севера Европы. Этот факт должен в полной степени осознаваться во всех государствах региона. Кроме того, дополнительные трудности могут возникнуть, в частности с Норвегией и Данией, в случае решения США о выходе из договора по ПРО и создании соответствующей части

инфраструктуры на территории ряда европейских государств, включая упомянутые северные страны.

1.5. При продолжении развития двусторонних отношений со странами Севера Европы Российская Федерация должна уже сегодня и в будущем в еще большей степени учитывать проведение ими общей линии в сфере внешней политики и политики безопасности в рамках ЕС, а также согласование позиций по многим вопросам общеевропейского и глобального характера.

С учетом этого представляются политически бесперспективными какие либо попытки российской стороны политики добиваться каких-то особых договоренностей, в частности в сфере безопасности, которые находились бы вне рамок принципов общей внешней политики ЕС.

1.6. Важно, используя прежде всего возможности на региональном уровне, обеспечивать дальнейшее развитие практического взаимодействия между сторонами по вопросам экологической безопасности, прежде всего в районах Балтийского и Баренцева морей.

В частности, в интересах России заключение в течение ближайших лет специального соглашения между Россией и Норвегией в отношении обеспечения экологической безопасности и борьбы с последствиями экологических катастроф при работах на шельфе Баренцева моря.

1.7. В настоящее время наибольшее внимание целесообразно уделять дальнейшему развитию контактов и связей на региональном уровне, прежде всего российских районов, граничащих с Финляндией и Норвегией. Однако совершенно очевидно, что развитие приграничного сотрудничества наряду с политической поддержкой со стороны федеральных властей требует соответствующего финансирования. Без этого говорить о создании сколь-либо прочной инфраструктуры такого рода связей просто нереально.

Стоило бы поставить в Государственной Думе вопрос о выделении в ближайшие годы отдельной строкой финансирования российских регионов, граничащих с Севером Европы, средства на развитие соответствующих связей как экономического, так и культурного характера.

Одновременно большую перспективу имеет сотрудничество Санкт-Петербурга и Ленинградской области с государствами всего региона Северной Европы, которое уже к настоящему времени носит достаточно устойчивый и развитый характер. Именно этот регион в рамках российского Северо-Запада сегодня является наиболее привлекательным для зарубежных инвестиций.

1.8. Традиционные вопросы сотрудничества между Россией и странами Севера Европы объективно должны сегодня быть дополнены более тесным взаимодействием по таким проблемам как:

- борьба с международным терроризмом, агрессивным национализмом, организованной преступностью, контрабандой оружия и ядерных материалов;
- противодействие контрабанде наркотиков;
- борьба с нелегальной миграцией;

- борьба с незаконными финансовыми операциями и отмыванием средств, полученных преступным путем.

Первые шаги в этом направлении в рамках межправительственных контактов (с 1996 года действует группа личных представителей глав правительств государств Балтийского моря по борьбе с преступностью) уже сделаны, и они показали свою эффективность

1.9. В российской внешней политике Север Европы должен продолжать занимать весомое место, ибо многие перспективы экономического развития страны, ее Северо-Запада могут быть обеспечены только лишь при наличии высокой степени взаимопонимания сторон, заинтересованности в выработке совместных решений, координации экономических, торговых, экологических и иных проектов.

Естественно, что этот подход должен подкрепляться устойчивой системой взаимодействия между Россией и странами региона на всех уровнях.

2. Экономическое сотрудничество: перспективы на будущее

2.1. Страны Севера Европы, прежде всего Финляндия, исторически играли во многом особую роль в развитии отношений Советского Союза с Западом. Сегодня ситуация несколько изменилась, однако регион сохраняет важное значение в экономическом плане прежде всего в силу того, что российско-финская граница является сегодня одновременно границей между Россией и ЕС. Скоро граница с ЕС может существенно вырасти за счет государств Прибалтики.

2.2. За последние годы в целом восстановился объем торговли России с Финляндией, увеличился товарооборот со Швецией и Норвегией. В целом этот объем составляет около 10 млрд.долларов (в основном за счет российско-финских торговых связей).

Но, однако, по имеющимся расчетам он мог бы быть увеличен достаточно существенно при создании соответствующих условий, в первую очередь правовых и организационных. Естественно, что Россия не может быть в полной мере удовлетворена, собственно, структурой этой торговли, ориентированной по-прежнему преимущественно на поставки из России энергоресурсов и сырья для промышленности стран Севера Европы.

2.3. Для России весьма перспективным является расширение взаимодействия в области транспорта. Есть потенциальная возможность расширения объема транспортных перевозок через порты Северо-Запада России и Финляндии в связи с предстоящим созданием системы прямой доставки грузов по железной дороге из Юго-Восточной Азии через Республику Корея и в обратном направлении с использованием Транссибирской магистрали.

Необходимо обеспечить одновременно участие государств Севера Европы в реализации проекта Северного транспортного коридора (от Норвегии до Урала),

который может иметь исключительно важное экономическое значение. Он, в том числе, позволит дать новый импульс в освоении природных ресурсов Республики Коми.

В наших интересах значительно активизировать работу по привлечению стран Севера Европы к реализации концепции расширения грузопотоков по Северному морскому пути, где мы имеем поистинне уникальный опыт.*

2.4. Одной из традиционных сфер сотрудничества со странами Северной Европы остается рыболовство. Россия заинтересована в сотрудничестве по защите и наращивании рыбных запасов в Баренцевом и Балтийском морях, а также обеспечении сохранения доступа российского рыболовного флота в районы традиционного лова. Необходимо и далее развивать систему совместного управления промыслом и охраны биоресурсов в Баренцевом море, существующую с Норвегией.

Одновременно Россия заинтересована в том, чтобы модернизировать при участии капитала из северных стран собственные мощности по переработке рыбной продукции, прежде всего в Мурманской и Архангельской областях, в Республике Карелия, в Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах и на Таймыре.

Сотрудничество в области рыболовства должно получить свое развитие и в рамках контактов с Исландией, где уже есть многолетний позитивный опыт.

Из традиционных сфер важно выделить появившиеся в последние годы новые возможности взаимодействия, прежде всего с Финляндией, в деле сохранения лесных массивов и взаимовыгодного развития деревообрабатывающей и бумажной промышленности с использованием новых экологически чистых технологий. Интерес, особенно для нашего Дальневосточного региона, представляет и взаимодействие с Исландией в сфере хозяйственного использования геотермальной энергии.

2.5. В рамках сотрудничества со странами Северной Европы для России все большее значение имеет взаимодействие в энергетической сфере. Прежде всего должны быть предприняты шаги, направленные на привлечение дополнительных инвестиций в нефтегазовый сектор для освоения, в частности, Харьягинского месторождения и Тимано-Печерского проекта.

Особого внимания требует разработка Штокмановского газоконденсатного месторождения в Баренцевом море, осуществляемая "Газпромом" совместно с норвежской "Норск Гидро" и другими компаниями. И Россия, и Норвегия существенно выиграют в долгосрочном плане, если газ займет более существенную позицию на европейском рынке энергоносителей. Обе страны объективно заинтересованы и в координации ценовой политики в энергетической сфере.

2.6. Одним из наиболее перспективных проектов в этой связи может быть прокладка газопровода с этого месторождения через территорию Мурманской области и Республики Карелия с отводом на Финляндию (и далее через

* Подробнее по этому вопросу см. доклад СВОП "Балтия - Трансъевропейский корридор в XXI век" в книге "Россия-Балтия" под редакцией С.К. Ознобищева и И.Ю. Юргенса, М., 2001

Балтийское море на Польшу и Германию) и восточную Швецию. Этот проект, который может быть достаточно привлекателен как для стран Севера Европы, так и для Европейского Союза, способен стать мощным стимулом для развития российского Северо-Запада.

2.7. Заслуживает внимательного рассмотрения идея создания в приграничных зонах технополисов, ориентированных на разработку новых перспективных технологий в сфере телекоммуникаций и связи. Данные проекты могли бы осуществляться на основе совместного сотрудничества компаний из России и стран Севера Европы при соответствующей поддержке на межгосударственном уровне.

2.8. Качественно новое обустройство российско-финляндской границы на всем ее протяжении (1300 км), которая одновременно является и границей с Европейским Союзом, а также границ с Норвегией, Литвой, Латвией, Эстонией и Польшей, включая, в частности, открытие новых международных оборудованных пропускных пунктов, должно дать возможность значительно активизировать экономические связи и объединить в единое экономическое пространство, обладающее серьезным потенциалом, территорию от Баренцева до Балтийского моря.

Российская Федерация должна предусмотреть целевое выделение средств на эти цели на период с 2001 по 2005 гг.

3. Экологические проблемы:

взаимная ответственность

3.1. Для стран Северной Европы вопросы экологической политики являются одними из наиболее приоритетных. Это наглядно демонстрируется Швецией, Данией, Норвегией и Финляндией не только в рамках различных региональных и субрегиональных структур, но и Европейского Союза. Решение экологических проблем есть и будет важным элементом долгосрочной стратегии во внешней политике стран региона.

Совершенно очевидно, что этот подход будет только укрепляться и в самые ближайшие годы (наглядный пример тому – включение проблем экологии в число приоритетов на период председательства Швеции в Европейском Союзе в первой половине 2001 года).

3.2. Для России вопросы экологии как в региональном, так и в глобальном аспектах пока, к сожалению, остаются во многом второстепенными, что связано прежде всего с ограниченными финансовыми возможностями заниматься ими в должном объеме. Однако в последнее время на Северо-Западе России, в том числе в результате целевого использования средств, поступающих из-за рубежа, ситуация начала несколько меняться к лучшему.

3.3. Ключевая проблема на настоящее время – ядерная и радиационная безопасность на севере России, связанная прежде всего с утилизацией ядерных

реакторов списанных подводных лодок, отработанного ядерного топлива, жидких радиоактивных отходов и обеспечением безопасности работы АЭС.

Наибольшее количество негативной информации, связанной с Россией, появляется в средствах массовой информации стран Севера Европы прежде всего в контексте экологических проблем в районе Кольского полуострова и Баренцева моря.

Та помощь, которая уже оказывается, в том числе со стороны Норвегии в этом вопросе (ее общий объем достигает почти 50 миллионов долларов США), знакова и существенна, но явно недостаточна для комплексного решения проблемы.

3.4. В перспективе серьезный вопрос экологической сферы – безопасность добычи нефти и газа на российских месторождениях в Баренцевом море. Это касается прежде всего Норвегии, так как любая масштабная катастрофа подобного рода в этом регионе может нанести непоправимый ущерб российскому, норвежскому и международному рыболовству в этом регионе на многие годы.

3.5. Для России было бы целесообразно уже в настоящее время начать работу с норвежской стороной по вопросу о создании системы постоянного совместного экологического мониторинга в районе добычи нефти и газа в акватории Баренцева моря и о системе оказания помощи в случае экологических катастроф, связанных с работами на шельфе.

Необходимо и дальше развивать сотрудничество по вопросам борьбы с загрязнением Балтийского моря.

3.6. Россия, на наш взгляд, могла бы в принципе рассчитывать на поддержку со стороны стран Севера Европы если бы был поставлен вопрос о списании части внешнего долга России в обмен на широкую реализацию экологических программ России на Кольском полуострове.

3.7. В конечном счете, экологическая политика России в регионе должна быть ориентирована не только на борьбу с имеющим место загрязнением окружающей среды, но и на последовательное внедрение качественно новых технологий в российской промышленности, которые обеспечат стабильную экологическую обстановку в будущем. Большинство из таких технологий могут быть получены именно из стран Севера Европы.

4. Региональные связи – новая роль

4.1. Коллективная стратегия Европейского Союза по отношению к России, принятая в июне 1999 года, фиксирует четкое намерение работать с Российской Федерацией на федеральном, региональном и местном уровнях в целях содействия развитию политических и экономических преобразований.

В ней отмечается, что региональное сотрудничество, особенно в рамках существующих региональных организаций, служит полезной основой для налаживания практического взаимодействия, позволяющего находить конкретные

решения проблем на местах. Эта стратегия сегодня имеет самое непосредственное отношение к решению целого ряда вопросов, связанных с региональной политикой стран Севера Европы.

4.2. Российская стратегия в отношении ЕС, принятая весной 2000 года, также отражает стремление к развитию регионального и субрегионального сотрудничества. В ней подчёркивается, что необходимо «использовать наличие и перспективу удлинения общей границы России и Европейского Союза для повышения уровня трансграничного межрегионального сотрудничества и развития регионов обеих сторон до уровня стандартов, достигнутых в рамках так называемых еврорегионов. Поощрять контакты между регионами России и Европейского Союза, в том числе с использованием возможностей Комитета регионов Европейского Союза, с целью налаживания гуманитарных и экономических связей и обмена опытом по вопросам местного самоуправления и хозяйствования».

4.3. Развитие региональных и субрегиональных связей в отношениях между Россией и Севером Европы имеет принципиально важное значение как в плане двусторонних отношений, так и в рамках “Северного измерения”. Оно на деле способно в перспективе привести к качественным изменениям как в экономике северо-западных российских регионов (значительно уступающих по уровню своего развития центральным регионам), так и приграничных регионов Финляндии, Норвегии и отчасти Швеции (например, губернии (ляни) восточной Финляндии по объёму ВВП на душу населения на 20 процентов уступают среднему показателю в Евросоюзе, в то время как в Финляндии в целом ВВП близок к 100 процентам от уровня ЕС).

4.4. Российская Федерация заинтересована в том, чтобы создать условия на территории Карелии, используя ее транспортную и таможенную инфраструктуры, помогающие продвижению российских товаров из глубинных субрегионов на европейский рынок. Изучения заслуживает и проект создания «Еврорегиона Карелия» по аналогии с уже созданными аналогичными «еврорегионами», действующими на территории стран-членов Европейского Союза, в частности на юге Европы.

4.5. Россия совместно с другими странами региона объективно заинтересована в том, чтобы максимально использовать региональные и местные контакты для сохранения культурных и исторических ценностей, в том числе культурного наследия малочисленных народов, проживающих на Севере Европы.

С этой точки зрения вполне возможна совместная разработка специального многостороннего проекта «Культура Севера Европы», направленного на достижение этих целей.

4.6. Имеющиеся субрегиональные инициативы приграничных российских территорий могут стать важной составной частью общей политики взаимодействия между Российской Федерацией и Европейским Союзом.

Одновременно материальная возможность их реализации будет во многом показателем реальной готовности Евросоюза осуществлять взаимовыгодные экономические трансграничные проекты. Естественно, что Россия должна также

будет сделать со своей стороны все необходимое для обеспечения подобных проектов.

4.7. Помимо проектов развития регионального и субрегионального сотрудничества в рамках взаимодействия с ЕС, Россия должна продолжать в полной мере использовать возможности, имеющиеся в рамках региональных организаций – Совета государств Балтийского Моря, Совета Баренц-Евро-Арктического Региона (в рамках последнего, в частности, действуют рабочие группы по экономическому сотрудничеству, энергетике, охране окружающей среды).

4.8. В плане развития региональных связей можно было бы использовать во взаимоотношениях со странами региона опыт, накопленный на основе подписанного в 1992 году между Россией и Финляндией межправительственного соглашения о сотрудничестве сопредельных территорий, используя его в качестве своего рода образца.

4.9. Одновременно с этим Россия должна в достаточно сжатые сроки принять дополнительные собственные законодательные акты, которые стимулировали бы и обеспечивали контакты на региональном уровне.

При этом совершенно очевидно, что стремиться к полномасштабному контролю со стороны федерального центра над реализацией каждой из местных инициатив могло бы стать большой ошибкой.

5. "Северное измерение"

5.1. Концепция "Северного измерения", выдвинутая несколько лет назад Финляндией, объективно отражает стремление стран Севера Европы играть большую роль в рамках Европейского Союза и Европы в целом, обеспечить политические и экономические условия для динамичного развития этого региона с использованием различных ресурсов.

5.2. Для стран Северной Европы (даже для не входящей в Европейский Союз Норвегии) вопрос о "Северном измерении" политики ЕС является однозначно приоритетным. Концепция "Северного измерения" и, собственно, одобренный "План действий" в случае последовательной и корректной реализации может дать новые возможности для социально-экономического развития Севера Европы и региона Балтийского моря.

Однако, пока нужно констатировать, что особого практического движения в рамках "Северного измерения" не наблюдается и этот термин остается больше политическим лозунгом, нежели руководством к действию.

5.3. Интерес России состоит в том, как отмечается в концепции отношений Российской Федерации с ЕС, чтобы "совместно наполнять практическим содержанием инициативу "Северного измерения" в развитии европейского сотрудничества. Добиваться ее финансовой поддержки со стороны Европейского союза, привлечения капиталов внеевропейских стран. Способствовать тому, чтобы реализация этой инициативы была бы направлена не только на стимулирование

добычи и экспорта сырья, но и на комплексное развитие севера и Северо-Запада России”.

5.4. Российская Федерация в рамках “Северного измерения” должна иметь возможность реализовать свои собственные стратегические интересы, связанные с развитием Северо-Запада Российской Федерации, а не следовать тем или иным инициативам без учета реалий своего экономического и социального развития.

5.5. В рамках реализации программ “Северного измерения” объективно необходима большая координация усилий между субъектами Российской Федерации на северо-западе. По всей видимости наряду с определенными шагами на федеральном уровне можно было бы пойти на создание рабочего Координационного совета по данной проблеме при представителе Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе. Возможно привлечение к работе этого органа и руководства Ненецкого и Ямало-Ненецкого округов и Таймыра.

5.6. Представляется целесообразным сделать шаги по обеспечению необходимого взаимодействия со Швецией по вопросам будущего “Северного измерения” с учетом подготовки Швецией полного доклада о политике “Северного измерения” в июне 2001 года.

6. Безопасность и политическая стабильность в регионе

6.1. Север Европы и Балтийское море представляют для Российской Федерации стратегически важную зону с точки зрения обеспечения национальной безопасности страны. Особое значение для обороноспособности России имеет Кольский полуостров и базирующийся там Северный флот, включающий ядерный подводный флот.

6.2. В целом северо-западный фланг России в настоящее время является, по оценке российского руководства, наиболее безопасным. Опасность возникновения региональных конфликтов, военной конфронтации здесь на настоящий момент минимальна.

6.3. Однако сложившаяся здесь ситуацию нельзя пока рассматривать как окончательную. Север Европы по-прежнему остается активным районом деятельности крупных группировок военно-морских флотов и военно-воздушных сил ядерных держав.

Вместе с тем следует сказать, что как Россия, так и США заинтересованы в исключении какого-либо негативного развития событий в регионе и с этой точки зрения Север Европы объективно выступает как сфера конструктивного взаимодействия сторон в рамках российско-американского диалога.

6.4. Предпринятые Россией в 1997-1998 годах меры по одностороннему сокращению вооруженных сил на северо-западе на 40 процентов способствовали укреплению доверия в регионе. В настоящее время можно констатировать, что в

странах Севера Европы более 80 процентов населения не считают Российскую Федерацию источником военной угрозы.

Такое положение дел дает России хорошие возможности для расширения своего влияния на северо-западном направлении, придания двусторонним отношениям более стабильного и предсказуемого характера.

6.5. Россия была вправе рассчитывать на то, что НАТО последует ее примеру и сократит свое военное присутствие. Но сколь-либо значимых ответных шагов так и не последовало. Более того, к концу 1990-х годов у российских границ появилось новое боеготовое соединение НАТО – объединенный Балтийский корпус. Норвегия отказалась от односторонних ограничений по проведению военных маневров с участием союзников по НАТО восточнее 24-го меридиана.

6.6. В настоящее время нужно говорить о продолжающемся процессе формирования общей политики в области безопасности стран Северной Европы, что связано прежде всего с произошедшими за последние годы серьезными изменениями в положении ряда из них на международной арене, прежде всего с членством Финляндии и Швеции в Европейском Союзе.

Причем согласование политики по вопросам безопасности идет не только по проблемам Севера Европы и Балтийского моря, но и по многим другим, включая Балканы, СНГ и т.д.

6.7. Россия должна исходить из того, что политика безопасности в этом регионе объективно связана с членством Норвегии, Дании и Исландии в НАТО, а также с увеличивающимся вовлечением Швеции и Финляндии в реализацию программы “Партнерство во имя мира” и в процесс выработки европейской оборонной политики. Ее взаимоотношения в этой области со странами региона в целом во многом будут преимущественно определяться характером взаимоотношений по линии Россия-НАТО, а также с Европейским Союзом, но не двусторонними отношениями.

6.8. Двусторонние отношения все же сохраняют объективно свое значение в силу прежде всего наличия некоторых особых интересов стран региона, но воздействие на политику отдельных стран общего подхода будет, видимо, постоянно возрастать.

6.9. Ключевой проблемой, которая может стать основой для определенного политического противостояния России со странами Севера Европы является проблема расширения НАТО на Восток. События последних лет, прежде всего агрессия НАТО против Югославии, предпринятая с демонстративным нарушением всех норм международного права, накладывают серьезный отпечаток на отношения России и НАТО и сегодня.

Страны региона должны осознавать, что принятие в члены альянса государств Прибалтики может привести к тому, что Россия будет вынуждена пойти на меры, которые и с политической, и с военной точек зрения затронут граничащий с Северной Европой Северо-Запад Российской Федерации.

6.10. Вопрос о расширении НАТО на Восток в определенной степени затрагивает и Финляндию. Дискуссия в отношении того, может ли Финляндия стать членом НАТО и какие для этого есть предпосылки и условия, вот уже

несколько лет идет на страницах средств массовой информации страны. Идет достаточно активный обмен аргументами "за" и "против".

6.11. Официальная позиция руководства Финляндии на настоящий момент достаточно ясна. В правительственных докладах по проблемам безопасности (1995 и 1997 гг.) однозначно констатировалось, что обеспечение безопасности Финляндии не предполагает членства страны в НАТО и Финляндия не испытывает "дефицита безопасности".

6.12. Однако нужно признать, что в последние годы со стороны сил, ориентированных на США и НАТО, усиливается давление в сторону отказа от нынешней политики "неприсоединения и самостоятельной обороны", которую устойчиво, судя по различным опросам общественного мнения, поддерживает более 80 процентов населения.

6.13. Изменение такого положения дел вряд ли вероятно в течение ближайших лет, учитывая традиционный политический реализм руководства Финляндии и понимание важности сохранения действительно добрососедских отношений с Россией.

6.14. Но нужно объективно понимать, что с усилением давления в отношении вступления государств Прибалтики в НАТО вопрос о взаимоотношениях Финляндии с блоком будет также активно дискутироваться на национальном и региональном уровнях. Россия не должна оставаться в стороне от нее, четко фиксируя свою принципиальную позицию по данному вопросу. Сохранение политики "неприсоединения к военным блокам" Финляндии является одной из важных задач российской дипломатии.

6.15. Дискуссия в отношении возможного членства Швеции в НАТО идет и в этой стране, хотя степень ее активности нельзя назвать высокой, что связано прежде всего с политикой неприсоединения к любым военным блокам. За последние два года появился и ряд публикаций в европейской и мировой прессе, где данный вопрос рассматривается и с точки зрения "потенциальной возможности". Для примера можно привести известное совместное интервью министров иностранных дел Швеции и Финляндии в марте 1997 года, где говорилось о том, что эти страны сохраняют свободу в выборе содержания и форм их связей с политическим и военным сотрудничеством, развивающимся в Европе.

6.16. Официальная позиция Швеции, как и Финляндии, пока не дает существенных оснований для ее трактовки или появления сомнений. Но нужно помнить о том, что Швеция расширяет свое практическое сотрудничество с НАТО, а также то, что все возрастающая зависимость военно-ориентированного сектора экономики Швеции от международных корпораций также ведет к определенному сужению рамок военно-политического нейтралитета страны.

6.17. Ситуация с Норвегией как членом НАТО, имеющим общую границу с Россией и рассматривающуюся (как и ранее) важным элементом военной стратегии НАТО в отношении России, более сложна. Не может способствовать укреплению безопасности и доверия отказ Норвегии от обязательств не допускать военной активности с участием иностранных войск восточнее 24-го меридиана в области Финмарк. В результате под прикрытием мероприятий в рамках программы "Партнерство ради мира" начато проведение военных учений непосредственно у

границы Российской Федерации. Решение России воздержаться от участия в учениях "Баренц пис-99" было логическим политическим шагом.

6.18. Обоснованную обеспокоенность у России вызывает оперативное использование перемещенной из США в норвежский поселок Варде многофункциональной РЛС, которая может быть использована для обнаружения и разведки пусков российских баллистических ракет наземного и морского базирования. Понятно, что эта станция рассматривается военным руководством США как важный элемент в планах строительства новой системы ПРО.

6.19. Вызывают вопросы и интенсивное развертывание станций слежения за космической обстановкой, и перехвата информации с искусственных спутников земли на Шпицбергене, а также планы развертывания на архипелаге к 2002 году мощных средств радиолокационного и радиоэлектронного наблюдения, управления и связи. Россию не может не беспокоить то, что, в случае выхода США из договора по ПРО, данные объекты станут существенным элементом в создании Америкой своей национальной ПРО.

6.20. России, видимо, стоит публично заявить сегодня, что для нее неприемлема линия Норвегии на ее вытеснение со Шпицбергена и ограничение возможностей хозяйственной деятельности под предлогом защиты окружающей среды. Подобные действия Норвегии идут вразрез с положениями международного Договора о Шпицбергене 1920 года.

6.21. Совершенно очевидно, что не могут способствовать росту взаимопонимания и проведение маневров НАТО по сценариям действий в кризисной ситуации, якобы возникшей в результате обострения отношений между Россией и Норвегией из-за раздела континентального шельфа (как это было в случае с маневрами "Бэттл гриффин-99"). Здесь слишком очевидно проявляется подход в духе известных взглядов периода "холодной войны".

6.22. В области политики безопасности Россия не может не замечать и того, что в диалоге с Данией по этому вопросу есть определенные проблемы, в том числе связанные и с возможным включением РЛС в Туле в новую систему ПРО США.

6.23. Ситуация в области военной безопасности в регионе должна быть предметом серьезных постоянных переговоров и контактов как на уровне политического руководства, так и на уровне руководителей вооруженных сил стран Севера Европы. Россия объективно заинтересована в том, чтобы сотрудничество между военными структурами развивалось и на региональном уровне, что позволило бы повысить уровень доверия между ними.

7. Прибалтика: некоторые перспективы

7.1. Проблема Прибалтики (в широком смысле слова) исторически составляла важную часть взаимоотношений стран Северной Европы сначала с Советским Союзом, а затем и с Российской Федерацией. В свое время это был главный политический вопрос, который на сегодняшний день по-прежнему остается в повестке дня, но, естественно, имеет гораздо меньшую остроту.

Однако от его решения (как в рамках двусторонних отношений, так и в общеевропейском контексте) во многом зависит политический климат не только в данном регионе, но и в Европе в целом.

7.2. В отличие от руководства, собственно, Прибалтийских государств в странах Северной Европы как на политическом, так и на общественном уровне в настоящее время доминирует понимание того, что Российская Федерация не является и не будет являться источником военной угрозы для суверенитета и территориальной целостности Прибалтики.

Вместе с тем существует определенное понимание того, что возможное вступление государств Литвы, Латвии и Эстонии в НАТО может спровоцировать ответные вынужденные, возможно, достаточно жесткие меры со стороны России, которые могут оказать негативное воздействие на социально-экономическую и политическую обстановку в этих странах, ослабят их внутреннюю стабильность.

7.3. Идут одновременно два процесса. С одной стороны, налицо попытки ускорить процесс присоединения Прибалтики к НАТО (наиболее активную и целеустремленную позицию здесь занимает Дания), с другой – есть, например, стремление Швеции и Финляндии убедить руководство, особенно Латвии и Эстонии, в необходимости скорейшей нормализации взаимоотношений с Россией в полном объеме.

Нарастает стремление принять все три государства Балтии в ЕС вместо или вместе с членством в НАТО.

7.4. При этом существует высокая степень единства мнений как внутри стран Севера Европы, так и между ними и Российской Федерацией в отношении того, что, в отличие от членства в НАТО, участие Прибалтийских государств в Европейском Союзе является фактором, который, при должной подготовке, будет политически и экономически выгоден всем сторонам.

Здесь важно в рамках взаимодействия между Россией и Европейским Союзом обеспечивать последовательную поддержку такому подходу при учете наших интересов.

7.5. Однако нужно объективно понимать, что в долгосрочном плане интерес стран Северной Европы сегодня может быть оценен (хотя не всегда декларируется многими политиками в открытой форме) как стремление постараться в итоге обеспечить участие Литвы, Латвии и Эстонии как в ЕС, так и в НАТО и одновременно не допустить какой-либо жесткой реакции России в отношении членства в последней структуре.

В этом плане будет, по всей видимости, сохраняться определенная основа для осложнения политических отношений между Российской Федерацией и государствами Северной Европы в случае, если будет принято, особенно в ближайшем будущем, окончательное решение НАТО о приеме Латвии, Эстонии и Литвы в состав альянса.

Понятно - опыт Швеции и Финляндии убеждает - что членство в ЕС не ведет автоматически к членству в НАТО. В то же время членство в НАТО может осложнить членство в ЕС. Об этом, на наш взгляд, достаточно убедительно свидетельствует опыт стран Центральной и Восточной Европы.

7.6. Россия заинтересована в том, чтобы решение в отношении членства государств Балтии в НАТО было бы отложено на как можно более отдаленный период или снято вообще.

Понимая, что страны Северной Европы имеют весьма ограниченные возможности влияния на решение о членстве стран Балтии в НАТО, все же нам целесообразно использовать в максимальной степени конструктивный подход тех сил в этих государствах, которые понимают всю опасность возможных последствий решения о вступлении государств Прибалтики в НАТО для двусторонних и многосторонних взаимоотношений с Россией.

7.7. Отказ от форсированного процесса принятия государств Балтии в НАТО мог бы стать важным элементом роста доверия в регионе, предсказуемости и конструктивности политики России на Севере Европы и в регионе Балтийского моря в целом. Россия, на наш взгляд, в ближайшее время должна вновь четко высказаться по этому вопросу как в контактах с НАТО, так и с государствами Севера Европы и Балтийского моря.

Понятно, что вступление в НАТО в лучшем случае заморозит начавшийся процесс улучшения отношений России и стран Балтии. Россия будет вынуждена, в частности, начать процесс пересмотра приоритетов в области транспортной политики. Возрастающая доля грузов пойдет тогда через более надежные коридоры в Ленинградской и Мурманской областях, которые давно ратуют за такое перераспределение.

8. Калининградская область – пути возможного развития

8.1. На протяжении всех последних лет со стороны стран Севера Европы последовательно проявлялся значительный, порой даже чрезмерный интерес в отношении ситуации в Калининградской области и перспектив ее развития.

Достаточно сказать, что в прессе стран региона за последние шесть лет появилось более пятисот статей и материалов, так или иначе затрагивающих проблемы Калининградской области.

Обращения к этой теме содержатся во всех основных документах межгосударственных встреч последних лет на уровне лидеров или министров иностранных дел государств Севера Европы и зоны Балтийского моря.

За последние четыре года состоялось более десяти международных конференций и встреч на различном уровне, посвященных проблемам Калининградской области. Область является объектом постоянного посещения различных зарубежных делегаций, включая руководство ЕС.

Наибольшую активность в этом плане проявляют Дания, Швеция, Польша и Литва, а также Германия. В последние два года появился и более практический интерес к вопросу о будущем Калининградской области со стороны, собственно, руководства Европейского Союза.

8.2. В концентрированном виде можно выделить наиболее существенные общие элементы подхода стран Севера Европы к Калининградской области:

- Россия должна использовать все преимущества положения Калининградской области для ее всестороннего развития, и это геополитическое положение должно рассматриваться как дополнительная возможность конструктивного развития отношений с Европейским Союзом;
- важно понять, каким может быть статус Калининградской области в рамках Российской Федерации (т.е. может ли идти речь об изменении существующего сегодня статуса) и будет ли далее работать в регионе законодательство России, позволяющее обеспечивать нормальное экономическое взаимодействие с областью стран Балтийского моря и Севера Европы;
- решение проблем Калининградской области зависит прежде всего от самой России, от степени взаимодействия федеральных и областных властей;
- вопросы будущего развития области должны быть составной частью диалога между Российской Федерацией и Европейским Сообществом, а также между Российской Федерацией и НАТО;
- Калининградская область не должна быть зоной, в которой может наращиваться военный потенциал Российской Федерации. Она должна при любых обстоятельствах оставаться зоной, свободной от ядерного оружия любого типа.

8.3. Калининградская область рассматривается зарубежными партнерами России как часть "Северного измерения" и, соответственно, Россия объективно заинтересована в том, чтобы в должной мере использовать те возможности, которые потенциально существуют в рамках реализации различных программ социально-экономического характера.

Речь должна прежде всего идти о проектах, которые могли бы обеспечить перспективное технологическое развитие области, создать в ней новые рабочие места и производство, способное выводить на рынок прежде всего Европейского Союза конкурентоспособные товары.

Действительно, нужно в полном объеме использовать и уникальное геополитическое положение Калининграда. Но не в интересах России, чтобы область была превращена в исключительного своего рода "транзитный склад" или "перевалочную базу" без собственной стратегии экономического развития.

8.4. Ситуация с Калининградской областью в связи с грядущим расширением ЕС будет в значительной степени проверкой степени конструктивности в отношениях между Российской Федерацией и Европейским Союзом, поскольку это один из наиболее важных практических вопросов, требующий конкретных договоренностей и соглашений уже в самое ближайшее время.

Как подчеркивается в стратегии развития отношений Российской Федерации с ЕС, важно "вести дело к заключению при необходимости с Европейским Союзом специального соглашения, обеспечивающего защиту интересов Калининградской

области как субъекта Российской Федерации в процессе расширения Европейского Союза, а также по возможности превращения ее в "пилотный" российский регион по сотрудничеству России и Европейского Союза в XXI веке».

8.5. Совершенно очевидно, что необходимо переходить в самые сжатые сроки к решению всего комплекса проблем, связанных с будущим Калининградской области как особого российского анклава в связи с расширением Европейского Союза. Россия должна здесь занимать четкую и последовательную позицию, добиваясь учета своих интересов в полном объеме.

Объективно заинтересованность в урегулировании имеющихся вопросов у стран Севера Европы (а также Польши) весьма высока, и это обстоятельство было бы важно использовать российской стороне в полной мере. России было бы выгодно, чтобы страны Севера Европы могли играть важную роль в обеспечении стабильности и последовательности переговорного процесса с Европейским Союзом по всему комплексу вопросов, касающихся Калининградской области.

8.6. Принципиально важно для перспектив экономического развития Калининградской области и привлечения масштабных инвестиций, в том числе из стран Севера Европы, обеспечить последовательное выполнение российского законодательства в Калининградской области с учетом ее особенностей в новых условиях.

8.7. С учетом различных мнений, высказывающихся как в странах Севера Европы и Балтии, так и в России, нельзя полностью исключать того, что возможным вариантом, который может появиться в целях обеспечения всесторонней стабильности региона, будет придание Калининградской области в новых условиях специального статуса "федеральной земли в составе Российской Федерации" с прямым управлением из Москвы.

Дискуссия на эту тему, если мы действительно хотим сохранить Калининградскую область в составе России (а там уже выросло новое поколение, которое никогда (!) не видело "большую землю", хотя посещало, и не раз, например, Польшу или Германию), может и должна иметь место, по крайней мере на уровне общественности.

8.8. Появившаяся недавно в качестве зондажной инициативы Брюсселя идея о том, что Калининградская область могла бы стать ассоциированным членом Европейского Союза потенциально имеет право на существование, но должна восприниматься Россией с определенной настороженностью.

Ее механическая реализация, без создания защитных политических и экономических механизмов (например типа того, о котором говорилось выше), может просто привести к фактическому отрыву области от России и перехода контроля над ней в чужие руки.

8.9. С учетом всего комплекса проблем, существующих как в самой Калининградской области, так и вокруг нее, Российская Федерация сегодня объективно заинтересована обеспечить наиболее политически благоприятный климат для проведения соответствующих переговоров.

Есть все основания говорить о том, что вопрос об условиях развития Калининградской области в контексте расширения ЕС в ближайшие два-три года

должен быть в числе наиболее приоритетных для Российской Федерации как в отношениях с Европейским Союзом, так и со странами Севера Европы и Балтийского моря.

Нельзя исключать того, что можно было бы постараться выработать своего рода специальное многостороннее соглашение по развитию Калининградской области (Россия+ЕС+Норвегия+Исландия+страны Балтии (пока они не члены ЕС), в котором определить важнейшие программы и проекты и степень экономического участия каждой из сторон.

9. В конечном счете, все будет зависеть от того, насколько активной будет Россия в решении вопросов, связанных с будущим Калининградской области. Здесь большая роль принадлежит как администрации области, так и Государственной Думе, и Совету Федерации. В отношении Калининградской области должна быть полная ясность как в политическом, так и в законодательном плане.

* * *

Диалог России со странами Севера Европы по самому широкому кругу проблем объективно необходим на всех уровнях - от федерального до регионального. Он должен быть направлен прежде всего на то, чтобы этот регион по-прежнему оставался зоной стабильности и конструктивного взаимодействия всех входящих в него стран.

Отношения России с государствами этого региона во многом уникальны - на протяжении всей истории новой России их особой чертой было отсутствие серьезных проблем, что позволяло им развиваться в духе особой доброжелательности, конструктивности и сотрудничества.

Политики стран Севера Европы сегодня весьма хорошо понимают приоритетность поддержания диалога с Россией именно в таком ключе, когда возможность появления взаимных озабоченностей была бы сведена до минимума.

Сочетание целого ряда благоприятных факторов позволяет говорить о возможности "нового старта" в наших отношениях. Необходима ревизия и расширение имеющихся сфер сотрудничества, поиск и нахождение новых. Только в контексте такого расширенного сотрудничества реальные перспективы имеет процесс дальнейшего плодотворного совместного разрешения проблем безопасности в регионе, снятие имеющихся противоречий в области торгово-экономических проектов и их решительная интенсификация в интересах всех участников.