

II тема: Инновации в управлении на Севере

Развитие с опорой на возможности

Джонни Н. Адамс

Инуиты региона Нунавик сумели воспользоваться многими возможностями, представившимися им за последние 25 лет, воспользоваться образцово, с большим успехом. Хотя многого еще предстоит достичь, их последовательный подход к управлению позволил улучшить условия жизни и открыть новые перспективы.

Нунавик находится в канадской провинции Квебек. Регион простирается от 55-ой параллели до северной оконечности Квебека и от Лабрадора до Гудзонова залива на западе. Нунавик занимает примерно 550 000 кв. км – площадь размером с Францию. Он расположен к северу от полосы лесов и по географии, климату, культуре, языку и населению является частью Арктического мира.

Дорожное сообщение отсутствует как между 14 общинами Нунавика, так и между Нунавиком и южным Квебеком. Напрямую от Монреаля до этих селений 1500–2500 км. Береговая линия Нунавика протянулась на 2500 км. В прибрежной зоне обитают белухи, моржи, тюлени и белые медведи.

Речная система региона обладает огромным водно-энергетическим потенциалом, равным четверти годовой производственной мощности Квебека. Тысячи рек и озер обеспечивают Нунавик внушительными запасами пресной воды и рыбы. Стадо карибу в Нунавике одно из крупнейших в мире – около миллиона голов. Богатство края составляют также полезные ископаемые: никель, цинк, железо, золото, медь, свинец и литий.

Общее население Нунавика насчитывает примерно 10 000 постоянных жителей. На 1 апреля 2001 г. 90% его составляли инуиты, а на инуитском языке (инуттитут) говорят почти все.

Инуиты проживают в 14 общинах по берегам залива Унгава, Гудзонова пролива и Гудзонова залива. Крупнейший населенный пункт Нунавика — Кууджук с населением примерно в 2000 человек. В самом маленьком поселке, Опалуке, насчитывается около 160 жителей.

В каждой общине есть школа, больница или поликлиника, аэропорт и хотя бы один магазин. В каждой есть клуб или иное учреждение досуга. При этом частное домовладение не распространено. Большинство домов находится в собственности и эксплуатации социально-жилищных бюро. Большинство домов – новые, построенные не ранее конца 1970-х гг.

Водопроводной системы в Нунавике нет. Вода доставляется в автоцистернах с водоочистой станцией в каждый дом. Сточные воды сливаются в автоцистерну из домашнего отстойника. Нунавик не подключен к энергосистеме Квебека, и электроэнергию вырабатывают дизель-генераторы.

Население Нунавика увеличивается ежегодно на 2,6%, т.е. каждые 7 лет прирастает на один «Кууджук».

Сегодняшний Нунавик – современный аркти-

ческий регион с богатыми ресурсами. Но еще недавно положение было совсем иным. 50 лет назад население было кочевым. Многие, ныне взрослые, инуиты родились в иглу; они росли, кормясь с земли вместе со своими родителями. Лишь в 1960-е гг. инуиты стали оседать в поселках около факторий. Традиционно инуиты жили промыслами, используя собачьи упряжки для передвижения и охоты.

Забой ездовых собак местными властями в 1950–60-е гг. (только сейчас документально подтвержденный) лишил инуитов их традиционного образа жизни и подтолкнул к большей зависимости от государства.

На фоне этой сложной ситуации до середины 1970-х гг. продолжалась конкуренция за контроль над Нунавиком между правительствами Канады и Квебека. В самом крошечном селении действовали федеральная школа от Канады и провинциальная школа от Квебека, федеральный медпункт и провинциальный медпункт, уполномоченные федеральной власти («северный администратор») и провинции.

Инуиты не имели возможности влиять на процесс реализации правительственных программ и услуг и участвовать в принятии решений. Они не могли и мечтать о высших управленческих должностях. Правительства лишь извещали инуитов о своих намерениях в отношении северных общин.

Между тем положение инуитов обострялось. Ощущалась нехватка инфраструктуры, домов, аэропортов и др. Для многих основным источником доходов было традиционное хозяйство, нестабильный рынок пушнины, в частности котика. По-прежнему посещение школы было проблематичным для большинства инуитских детей, а от инфекционных болезней – кори, полиомиелита, туберкулеза – умирали сотни людей.

Ситуация изменилась не в одночасье. Особенно заметными стали сдвиги после подписания развернутого соглашения о правах на землю в 1975 г. Инуиты в Нунавике получили доступ к управленческим функциям через неэтнические региональные организации.

Эти организации были созданы после подписания в 1975 г. Соглашения о заливе Джеймс и Северном Квебеке – первого крупного соглашения о правах

на землю в Канаде. Это соглашение подписали инуиты Нунавика, кри залива Джеймс, федеральное правительство, правительство Квебека и компания «Гидро-Квебек».

В начале 1970-х гг. Квебек заявил о намерении построить в районе залива Джеймс крупный энергетический гидроузел. Это строительство затрагивало и кри, и инуитов Квебека. Его последствия отразились бы на двух главных реках Нунавика – Гранд-Бален и Каниаписко. С началом работ отношения между инуитами Нунавика и правительствами Канады и Квебека изменились окончательно.

Кри и инуиты, пытаясь остановить работы, подали на Квебек в суд. С участием старейшин и с помощью переводчиков лидеры кри и инуитов провели месяцы в Монреале, доказывая неправомерность действий провинции и необходимость признания и соблюдения прав инуитов и кри.

Они добились того, что судья Альберт Малуф своим предписанием приостановил работы на одну неделю. Правительству не оставалось ничего другого как начать переговоры с лидерами коренных народов. Переговоры продолжались два года, пока в 1974 г. инуиты и кри не пришли к принципиальному согласию. В ноябре 1975 г. инуиты подписали Соглашение о заливе Джеймс и Северном Квебеке.

С его подписанием они получили 90 млн. долларов в качестве компенсации за права на определенные территории. Соглашением также предусматривалось создание Кативикского регионального правительства и других региональных организаций, в том числе департаментов образования и здравоохранения.

Все это ускорило развитие Нунавика, изменило жизнь региона и привнесло в его 14 поселков новые дома, рабочие места, школы, улучшение здравоохранения и образования, а также новые взаимоотношения с Квебеком.

Через 20 лет после подписания Соглашения Зебеди Нунгак, один из подписавших его, сказал: «Все мы рассматривали этот шаг не как самоцель, а как шаг в верном направлении, который открывает инуитам в поселках и в регионе небывалые возможности управлять своими собственными учреждениями, стремиться к улучшению условий

жизни, иметь больше полномочий, которых у нас не было, пока федеральное и провинциальное правительства заправляли всеми делами».

После подписания Соглашения федеральное правительство передало все свои региональные активы Квебеку. Инуиты стали участниками диалога:

- Квебек должен выполнять обязательства в сфере муниципальных дел, жилищного хозяйства, образования и здравоохранения.
- Все новые разработки природных ресурсов должны отныне подвергаться строгой экологической экспертизе.

Оглядываясь назад, можно сказать, что в целом инуиты смогли использовать работу по отстаиванию территориальных прав на благо региона.

В 1988 г. у инуитов появилась еще одна возможность улучшить свое положение, когда «Гидро-Квебек», энергетическая корпорация Квебека, собралась отводить воды реки Каниаписко, что сказало бы на кууджуакской общине. Жители Кууджуака и инуиты всего региона получили дополнительную денежную компенсацию в обмен на разрешение продолжить работы. На эти деньги была приобретена авиакомпания «Фёрст эйр», теперь она – вторая в Канаде по налетному километражу.

В 1995 г. разработка месторождения никеля в Нунавике дала возможность усилить контроль над разработкой ресурсов в регионе. Соглашением с разработчиками месторождения для инуитов гарантировались рабочие места, дополнительные экономические льготы и участие в доходах.

С 1975 г. инуиты ни разу не упустили шанса использовать разработку ресурсов на пользу коренным жителям региона.

Кативикское региональное правительство (КРП) управляет делами Нунавика на основе примерно сорока соглашений с правительствами федерации и провинции по обеспечению правопорядка, транспорта, занятости, охраны детства, восполнимых ресурсов, экологии, землепользования, гарантии получения дохода, муниципальных вопросов, гражданской безопасности и экономического развития. Из его 350 штатных сотрудников 72% – инуиты.

В начале 1990-х гг. КРП стало превращаться в настоящее правительство. Оно шаг за шагом накапливало доверие граждан как правительство, заботящееся об их интересах.

В целом для отношений КРП с Квебеком характерна передача функций управления и реализации программ и услуг от Квебека к КРП. В ведении КРП находятся полиция, аэропорты, детские учреждения и парки. КРП решает, какие учебные программы необходимы жителям региона и руководит программами по обеспечению доходов и поддержке охотников.

С каждым соглашением в регион приезжает все больше политиков. В итоге КРП добилось тесных взаимоотношений с правительством Квебека на политическом уровне. Установились личные связи, появилось новое, более четкое понимание потребностей региона и его жителей.

Следующий шаг – развитие регионального самоуправления Нунавика. Вехой на этом пути стало Санаррутикское соглашение, недавно подписанное с Квебеком. Оно предоставляет инуитам новые пути и средства для создания рабочих мест и других форм экономического развития.

Общая сумма соглашения – почти миллиард долларов; взамен инуиты Нунавика дают разрешение на строительство гидроэнергетических объектов на некоторых реках. Требования к проектам: осуществимость, экологичность и согласованность с местным населением.

При строительстве любого гидроэнергетического объекта доходы будут распределяться между строителями и инуитами Нунавика. Распределение будет основываться на объеме производства электроэнергии. Кроме того, предприятия инуитов и рабочие-инуиты будут иметь приоритетное право на контракты.

Переговоры по самоуправлению запланированы между Нунавиком, Квебеком и Канадой. Наша форма самоуправления составит новый, третий уровень власти в Канаде, поскольку при наличии собственного правительства Нунавик останется автономией в составе провинции Квебек.

Комиссия по Нунавиду разработала проект рекомендаций по региональному самоуправлению, которое, как надеются нунавикские инуиты,

оформится в ближайшее пятилетие. Это будет общественное правительство, которое будет распоряжаться своими финансами и, что важнее всего, уважать культуру и язык инуитов.

В Нунавике по-прежнему есть проблемы (как видно из следующего списка):

- Его жители молоды – 60% не достигли возраста 25 лет.
- Региону нужно расширять образовательные возможности: сейчас по окончании средней школы абитуриентам для продолжения обучения приходится уезжать в Монреаль.
- Необходимо улучшение условий жизни. Средняя продолжительность жизни у мужчин Нунавика – 62,4 года по сравнению с 74,2 в Квебеке. У женщин Нунавика – 69,3 года по сравнению с 81,3 в Квебеке.
- Высока стоимость жизни. В Нунавике она почти на 60% выше квебекской, что негативно отражается на деятельности местных общин, стоимости товаров, пищи и т. п.

- Нунавике не хватает рабочих мест. В регионе работает всё больше приезжих с юга Квебека. Только 27,1% всех постоянных рабочих мест занято инуитами. В КРП 72% работников – инуиты.
- Нунавик до сих пор не представлен в парламенте Канады и в национальной ассамблее Квебека.

Несмотря на нерешенные проблемы, инуиты Нунавика добились огромных успехов. Они научились договариваться с двумя уровнями власти, конкурирующими друг с другом. Они поделились своей землей и своими ресурсами, продвигаясь вперед на местном, региональном, провинциальном, национальном и международном уровнях, отстаивая свои права и развивая свое общество; они установили взаимно уважительные отношения с правительствами, используя все возможности, которые им представлялись.

Северное измерение Европейского Союза как динамичная модель регулирования политики ближнего зарубежья

Жерон Дюбуа

Финляндия и Швеция присоединились к Европейскому Союзу (ЕС) в 1995 г. Принимая во внимание численность населения этих стран, их едва ли можно назвать крупными странами-членами ЕС, но очевидно, что обе они занимают особое географическое положение. Расширение ЕС на Север обусловило выработку новой политики, как прежде присоединение южных стран выразилось в повышении внимания ЕС к Средиземноморью. Среди членов ЕС Финляндия имеет наибольшую протяженность границ с Россией. ЕС, как и Финляндия, всегда был заинтересован в стабильности на севере Европе и поддержании функциональных отношений с Россией. Северное измерение ЕС в его сегодняшнем виде перешло из внешней политики Финляндии в политику ЕС. Таким образом, Северное измерение можно рассматривать как нить, идущую из новой внешней политики Финляндии в ЕС, или, словами Ласси Хейнинена,¹ “новую мантру или образец финской политики в рамках ЕС”. Со времени Люксембургской встречи Совета Европы Северное измерение жило своей жизнью от одной встречи Совета Европы до другой, пока, наконец, ему не нашлось места в повестке Европейской Комиссии. ЕС создал мастер-план для Северной Европы, не требующий специального финансирования.

Становление политики

Ранее сотрудничество между странами Европейского сообщества и Северной Европой

сводилось, по большей части, к экономическому сотрудничеству с Европейской ассоциацией свободной торговли (ЕАСТ) и взаимодействию в рамках Европейской экономической зоны (ЕЭЗ). Вступление Дании обозначило новые возможности сотрудничества. Одновременно Дания приблизила Гренландию к Европе. Гренландия как датская территория стала частью Европейского экономического сообщества (ЕЭС). Впервые в истории ЕЭС распространилось за Полярный круг. Однако население Гренландии на референдуме приняло решение о выходе своей автономии из ЕЭС; договор, закрепивший исключение Гренландии, вступил в силу в 1985 г. Это на время ограничило географические связи ЕС с Арктикой. Несмотря на “отсутствие” Европейского сообщества в Северной Европе события 1989–91 гг. кардинально изменили ситуацию. В отличие от стран Скандинавии, страны Балтии, находившиеся на переходном этапе, не могли в то время получить членства в ЕС; однако процессы региональной интеграции и кооперации развивались в Балтийском регионе еще до получения этими странами независимости, благодаря чему сложилась своеобразная балтийская идентичность. Фактически многие международные и неправительственные организации создавались в 1980-90-х гг. от имени “Балтийского мира”, как назвал его Марко Лехти². Среди наиболее значительных региональных организаций – Комиссия по защите морской среды Балтийского моря (Хельсинская комиссия), Совет стран Балтийского моря (ССБМ) и Совет Евро-арктического Баренц-региона (СЕАБ).

Комиссии не хватало знаний и опыта в отношении Северной Европы. Одной из причин тому было изменение курса российской внешней политики в отношении стран Балтии. В статье, опубликованной в *Foreign Affairs* в 1994 г., премьер министр Швеции Карл Бильдт отметил: «Отношение к странам Балтии будет служить индикатором политики России как никакое другое направление ее политики в пространстве бывшей Советской империи [. . .] отношение ЕС к странам Балтии будет измерителем его способности развивать процессы интеграции, одновременно выстраивая рабочие отношения с Россией.»³ В этом смысле вступление стран Балтии в ЕС и отношения ЕС с Россией нельзя рассматривать отдельно. После отставки в 1991 г. либерального и прозападного министра иностранных дел Андрея Козырева внешняя политика России изменилась в сторону большей ориентации на ближнее зарубежье.⁴ Опасаясь новой российской концепции безопасности и российского военного присутствия в регионе Балтийского моря, равно как и «финляндизации», страны Балтии стали больше ориентироваться на Западную Европу и Организацию Северо-Атлантического Договора (НАТО). Российско-Балтийские отношения затрагивают вопросы безопасности ЕС; даже то, что у России нет денег на поддержание своего вооружения в добротном состоянии, является серьезной проблемой безопасности.⁵

Первые предложения (от институтов ЕС) по политике Северного измерения появились сразу после вхождения в ЕС двух стран Скандинавии. Одним из них была Инициатива стран Балтийского региона, представленная Комиссией на саммите ССБМ в Висби (Швеция) в 1996 г.⁶ Первое предложение, напрямую относящееся к Северному измерению как региону, было представлено Комитетом по регионам в том же году.⁷ Еще один импульс обозначился на заседании Совета Европы в Дублине, где было уделено внимание региональным подходам, а Комиссии предложено представить больше докладов по региональным инициативам, подобным Инициативе стран Балтийского региона.⁸ Решающим толчком стало выдвижение Финляндией инициативы Северного измерения. Премьер министр Финляндии Пааво Липпонен заявил на конференции *Баренц-регион сегодня* (Рованиеми, Финляндия, 1997 г.): «Теперь, после вхождения Финляндии и Швеции, Европейский Союз простирается от Средиземного моря почти до Баренцева. Тем самым Союз обрел свое есте-

ственное «северное измерение». Мой сегодняшний тезис таков: нам необходима политика этого измерения».⁹

Показательно, что Липпонен провел прямое сравнение с Южной Европой. Это, наряду с его желанием провести Средиземноморскую конференцию в Хельсинки (Финляндия),¹⁰ иллюстрирует его уверенность в том, что сотрудничество и хорошие отношения с южными странами-членами ЕС могут обеспечить успех Северному измерению. Поддержка северными странами Барселонского процесса обеспечивает сотрудничество и в Северном измерении. В целом Финляндия с первых шагов добилась успеха, показав себя защитницей интересов всего Сообщества и полагая, что взаимная доброжелательность станет стандартом для всех стран-членов ЕС.¹¹ Правительства и главы других стран-членов ЕС услышали предложение Липпонена. Оно было включено в повестку заседания Совета Европы в Люксембурге. Совет Европы обратился к Комиссии с просьбой представить предварительный доклад на эту тему на следующей встрече в Кардиффе (Великобритания).¹² Примечательно, что даты Люксембургского заседания Совета Европы и вступления в силу Договора о партнерстве и сотрудничестве (ДПС) с Россией почти совпали.

Совет Европы в Кардиффе повторил просьбу о представлении промежуточного доклада.¹³ Комиссия представила промежуточный доклад на заседании Совета в Вене. В документах Венского заседания Совета Европы «Северное измерение» впервые было выделено отдельной строкой.¹⁴ С этого момента Северное измерение стало политикой ЕС, а не только Финляндии, и отныне весь ЕС нес ответственность за Северное измерение. Таким образом, небольшая Финляндия добилась того, что ее политическая инициатива была принята всем ЕС.¹⁵ В промежуточном докладе «Северное измерение в политике Союза» Северное измерение рассматривалось как рамочная политика, которая придаст дополнительную ценность уже действующим программам. Впрочем, текст промежуточного доклада довольно расплывчатый. Ханна Ойянен отметила: «Это обратная сторона концепции «дополнительной ценности»: инициатива, чтобы быть привлекательной, должна что-то давать Союзу; в свою очередь Союз действует или корректирует свои действия только там, где он может обеспечить дополнительную ценность».¹⁶

В 1999 г. Европейский парламент одобрил резолюцию, основанную на промежуточном докладе Комиссии. Было предложено уделять больше внимания вопросам гражданского общества, а также коренным малочисленным народам и автономиям. Ссылка на коренные малочисленные народности и автономные образования в резолюции взята почти дословно из речи Липпонена в Рованиеми двухгодичной давности (за одним исключением – слово “эскимос” заменено более политкорректным “инуит”¹⁷). Это примечательно, поскольку ни одна организация данным вопросом не занималась. Отныне таким институтом стал Совет Евросоюза. На Венской встрече Совета Европы было принято решение выработать руководство по реализации этой политики на основе промежуточного доклада Комиссии. В своих выводах Совет определил географические границы Северного измерения: от Исландии на западе до северо-западной России, включая Калининград, на востоке. Речь шла о том же пространстве, что очерчивал Липпонен, с дополнением Калининградской области. Заключения Совета говорят сами за себя, по существу не добавляя ничего нового: предлагалось сотрудничество с СЕАБ и ССБМ, но контакты с Арктическим советом, судя по формулировкам, лишь предполагались.¹⁸ Европейский саммит в Кельне (Германия) имел важное значение для внешней политики. Большое внимание уделялось доктрине Общей внешней политики и безопасности (ОВПБ), Ксавьер Солана был назначен Генеральным секретарем, обсуждалась общеевропейская политика безопасности и обороны, президент Финляндии Мартти Ахтисаари объявил об окончании войны в Косово. Совет Европы принял курс на профилирование функций ЕС в регионе. Важным достижением Кельнской встречи было принятие Общей стратегии по России, которая явилась ответом на российский политический и экономический кризис 1998 г.¹⁹ Это была попытка эффективного реагирования.

Первая конференция министров иностранных дел по Северному измерению была важной встречей. Были приглашены все министры иностранных дел стран-членов ЕС и стран-партнеров, однако фактически из стран-членов ЕС на конференции присутствовал только финский министр. Это должно было разочаровать Финляндию, всегда проявлявшую интерес, например, к Средиземноморской конференции и надеявшуюся на взаимность. Всем участникам было предложено представить доклады для обсуждения. Заключение Председателя было

более детальным, чем все предыдущие документы ЕС,²⁰ и Комиссия представила первый перечень направлений деятельности. Важной инновацией конференции было представление “Арктического окна”, географически раздвигавшего пространство Северного измерения. Это значительно расширило сотрудничество в Арктике. Движущей силой идеи Арктического окна была Гренландия; Джонатан Мотцфельдт, премьер министр автономной территории, обозначил три сферы сотрудничества: окружающая среда, устойчивое развитие и арктические технологии. Так Гренландия, поддерживавшая традиции арктического сотрудничества, снова стала участницей программ сотрудничества ЕС через Северное измерение.²¹

Важно отметить и другое. Липпонен уже в 1997 г. уделял много внимания арктическому сотрудничеству. Но институты ЕС вначале обходили эти вопросы, по большей части из-за природы Арктического совета. Он был основан в 1996 г. Канадой, Россией и США без участия ЕС (в отличие от СЕАБ и ССБМ, где ЕС представлен на уровне Комиссии). На мой взгляд, комбинация американского членства в Арктическом совете и возможное вовлечение Арктического совета в Северное измерение, вызывали недовольство России. После выступления Гренландии на этой конференции возникла новая американско-арктическая связь; однако Арктический совет все еще не упоминался. Арктический совет не упоминался вплоть до публикации Комиссией *Плана действий для Северного измерения во внешней и межнациональной политике Европейского Союза 2000-2003*, в разработке которого Россия не участвовала. Тем не менее, Россия оказалась важным партнером в ходе конференции.

План действий, принятый Советом Европы в Фиере 2000 г., излагает позицию Комиссии и служит точкой отсчета мероприятий в рамках Северного измерения на период 2000-2003 гг.²² Кроме вступления, он содержит раздел с описанием вышеперечисленных документов, задач, а также юридической, институциональной и финансовой структур. Другой раздел состоит из обзора ситуации по секторам, целям и перспективам.²³ Энергетическая и ядерная безопасность являются двумя наиболее важными секторами Плана действий; многие другие сектора также соотносятся с вопросами энергоресурсов. (В частности, ЕС изыскивает энергоресурсы за пределами России во избежание роста зависимости

от российской энергии. Еще несколько месяцев назад в Баренцевом море не велось каких-либо оффшорных проектов. Но в 2002 г. парламент Норвегии утвердил решение о добыче природного газа на месторождении Сновит в Баренцевом море, несмотря на возражения рыболовных и природоохранных организаций.²⁴ Норвежская экологическая организация, Фонд Беллона, обратилась с жалобой в инспекцию ЕАСТ, но пока безрезультатно²⁵). На первый взгляд, План действий согласуется с предыдущими документами. Однако в нем присутствует некоторое смещение акцентов. Наиболее существенное различие состоит в роли, отводимой региональным организациям.²⁶ Снова упоминается Арктический совет (этого не было в Заключении Председателя конференции), причем в одном ряду с ССБМ и СЕАБ. В целом региональным организациям придается меньшее значение.²⁷ Ранее конференция “подчеркивала роль существующих региональных структур [...] Региональные структуры играют особую роль как инструменты определения и воплощения общих приоритетов Северного измерения”,²⁸ но в соответствии с Планом действий, региональные организации “могут” играть важную роль только “консультируясь с Советом ЕС в определении общих интересов региона Северного измерения”.²⁹ Это еще раз показывает склонность Комиссии к тому, чтобы ЕС проводил политику Северного измерения самостоятельно, а не в сотрудничестве со странами-партнерами (например, Россией) или региональными организациями.³⁰ На конференции выявление и обеспечение общих интересов было делегировано региональным организациям, однако позднее, в Плане действий, речь опять идет о необходимости определения общих интересов. Два обстоятельства (повторное упоминание Арктического совета и снижение роли региональных организаций в целом) можно, вероятно, отнести на счет различия между односторонним (План действий) и многосторонним (конференция) подходами: при принятии решений в рамках ЕС интересы стран-партнеров меньше принимаются во внимание, чем на конференции с участием этих партнеров.

Следующая конференция по Северному измерению состоялась в Люксембурге (2001 г.) в период председательства в ЕС Швеции. На этой конференции министров иностранных дел было больше, чем в Хельсинки.³¹ Предложенная страной-председателем повестка была основана на мероприятиях и вопросах реализации Северного измерения.³² Первым мероприятием стала инициированная

Северным инвестиционным банком (СИБ) встреча в Хельсинки в марте 2001 г. по инфраструктурным и экологическим инвестициям. В целях укрепления сотрудничества международных финансовых институтов и Комиссии для повышения эффективности инвестиций был учрежден “Экологическое партнерство Северного измерения (ЭПСИ)”.³³ ЭПСИ образовано в 2001 г. и финансируется из собственного “Фонда поддержки”, созданного 9 июля 2002 г. Фонд поддержки ЭПСИ является первым финансовым инструментом, учрежденным специально и исключительно для Северного измерения. Комиссия внесла в него 50 млн. евро. Другими участниками выступили Россия, Дания, Финляндия, Нидерланды, Норвегия и Швеция (преимущественно северные страны); каждая из них внесла по 10 млн. евро.³⁴ Затем присоединились и другие страны. Примечательно, что инициатива ЭПСИ исходила от СИБ, а не от институтов ЕС.

Среди мер значатся: Многосторонняя программа по защите окружающей среды от воздействия радиации для Российской Федерации, доклад Комиссии “ЕС и Калининград”, План действий Северного измерения. Участники Люксембургской встречи договорились, что работа будет продолжена по приоритетным направлениям в рамках Северного измерения, при этом для повышения эффективности и действенности необходимо привлечь к участию такие организации, как Phare, Tacis и INTERREG. Они согласились с предложением ЭПСИ, а также с идеями организовать следующие встречи на различных уровнях, на “Форумах Северного измерения”.³⁵ Совет Европы в Гетенбурге утвердил Полный отчет по политике Северного измерения с перечнем последующих процедур, а также поддержал учреждение ЭПСИ. С конца 2002 г. будут издаваться ежегодные отчеты об этой деятельности.³⁶ Первый такой отчет, а также руководство по новому Плану действий на период 2003–6 гг. будет обсуждаться в Дании, которая председательствует в ЕС во второй половине 2002 г. Дания также объявила, что следующая конференция министров пройдет в Гренландии в августе того же года, и особое внимание будет уделено вопросам Арктики. Следует, кстати, отметить, что в программе председательства Дании в июне 2002 г. Северное измерение было впервые названо “частью общей стратегии в отношении соседей ЕС на востоке”, поскольку новый План действий распространяется на расширенный ЕС с участием новых членов, таких как Украина и Беларусь.³⁷

Европа – Америка

Между тем, есть и другие “Северные измерения”. США и Канада имеют аналогичные концепции. Северо-европейская инициатива (СЕИ) выдвинута США в 1997 г. как односторонняя политическая платформа. СЕИ получила законный статус, когда президент Билл Клинтон подписал Акт о кросс-границном сотрудничестве и экологической безопасности в Северной Европе 2000 г.³⁸ Северное измерение во внешней политике (СИВП) Канады, название которого на английском (но не на французском) языке отражает влияние европейского аналога,³⁹ было принято в 2000 г. Географические рамки СИВП шире, чем рамки Северного измерения.⁴⁰ В этом отношении СЕИ ближе Северному измерению, хотя обращена не только к странам Северной Европы, но и окружающим их морям и другим объектам, в то время как европейское Северное измерение охватывает только страны. США и ЕС имеют аналогичные цели в отношении стран Балтики и северо-запада России, но США подчеркивают значение Трансатлантического союза.⁴¹ Это означает, что вопросы военной («жесткой») безопасности по-прежнему играют роль в Северной Европе; по словам Дженнифер Новак, “хотя СИ больше фокусируется на мягкой, чем жесткой безопасности, гарантии безопасности не теряют значимости. Более того, участие Северной Америки и особенно США может сделать русских менее стоворчивыми партнерами. Особенно тревожна для России перспектива расширения НАТО за счет стран Балтии”.⁴² Северное измерение ЕС основано скорее на идеях функционализма. Реалистическая школа видит мягкую безопасность в форме, например, законодательной политики. Различия проявляются и в идеях, стоящих за СЕИ, по сравнению с идеями Северного измерения. Несмотря на общие черты, национальным интересам в СЕИ уделено явно больше внимания, чем в Северном измерении. Более того, безопасность определяется в первую очередь как военная (жесткая) безопасность, что видно в планах приема стран Балтии в НАТО. СЕИ нацелена на утверждение или расширение зоны влияния, а не строительство отношений взаимозависимости.

Есть общие черты между Северным измерением и СИВП, особенно после расширения Северного измерения за счет Арктического окна. Важным различием между СИВП и СЕИ является то, что СИВП частично направлена на северные регионы самой Канады. Это понятно, поскольку большая часть

Канады находится на севере, хотя, строго говоря, СИВП является частью внешней политики Канады (под юрисдикцией Департамента иностранных дел и международной торговли). В отличие от СИВП, СЕИ не ориентирована на Северную Америку и даже Аляску. Северное измерение не считается исключительно частью внешней политики ЕС (ОВПБ) по нескольким причинам. Северное измерение тесно связано с вопросами расширения ЕС (как упоминалось в презентации программы председательства Дании в ЕС в июне 2002 г., см. прим. 37). Проекты, осуществляемые в настоящее время в Польше и странах Балтии, станут внутренними с момента присоединения этих стран к ЕС. Другая причина в том, что внешние отношения до сих пор остаются преимущественно в компетенции стран-членов ЕС. Кроме того, Северное измерение не может быть исключительно внешней политикой, поскольку внутренние и внешние дела все более переплетаются: традиционные вопросы внутренней политики, например, сельское хозяйство или охрана окружающей среды, становятся все более кросс-границными в результате эффекта глобализации. Кроме того, многие правовые и финансовые инструменты Северного измерения по сути не являются инструментами внешней политики ЕС (ОВПБ), а происходят от основ ЕС. В этом смысле они – скорее инструменты Европейского сообщества, чем Европейского союза. Другим отличием от СИВП является “незатратный” характер Северного измерения. Канадское правительство выделяет на покрытие расходов СИВП 2 млн. канадских долларов в год до 2004/2005 г. Финансовые средства, выделяемые ЕС, по большей части образуют существующие фонды; Tacis, Phare, Инструмент структурной политики перед вступлением в ЕС, специальная программа по развитию сельского хозяйства и сельских местностей стран-кандидатов, INTERREG, кредиты Европейского инвестиционного банка (ЕИБ).⁴³

Север – Юг

Северное измерение в известной мере сопоставимо с Барселонским процессом. Северное измерение и его Средиземноморский аналог являются направлениями политики ЕС, соответственно, для южной и северной Европы. Барселонский процесс образует основу Евро-средиземноморского партнерства. Начало его было положено в Барселоне (Испания) на Евро-средиземноморской конференции министров иностранных дел 1995 г.

В ней принимали участие пятнадцать стран-членов ЕС и двенадцать средиземноморских партнеров (Алжир, Кипр, Египет, Израиль, Иордания, Ливия, Мальта, Марокко, Палестинская автономия, Сирия, Тунис и Турция). Барселонский процесс предполагает реформы в трех сферах – политике, экономике и социальных структурах – посредством двусторонних и многосторонних отношений; на его основе создан Евро-средиземноморский комитет Барселонского процесса и Евро-средиземноморские конференции.⁴⁴

До некоторой степени Барселонский процесс можно считать прототипом Северного измерения. Оба основаны на двусторонних и многосторонних связях; кроме того, Европейский совет одобрил Общую стратегию как в отношении России, так и Средиземноморья. Сходство определяется и необходимостью для ЕС выработать политику в отношении обоих регионов по двум общим мотивам: энергоснабжению и безопасности. Можно, таким образом, полагать, что у ЕС есть скрытая подоплека этих дел. В них, впрочем, есть и значительные различия. Во-первых, не все страны-партнеры Барселонского процесса являются европейскими странами, хотя географические споры по поводу определения “Европы” в соответствии с Договором о Европейском Союзе в данном случае так же неубедительны, как и неуместны. Более важна различная природа “социальных границ” между ЕС и странами-партнерами. Как Средиземное море, так и российско-финская граница отмечают рубеж между богатыми и бедными обществами. Страны-партнеры на севере и юге стремятся выйти из периферии. Но если Польше и странам Балтии как кандидатам на вступление в ЕС удастся выйти из периферии, то многие североафриканские и ближневосточные страны не могут на это даже надеяться.

Вопросы политических реформ, безопасности и стабильности также различаются на Севере и на Юге. Средиземноморский регион до сих пор остается нестабильным, с тлеющими и открытыми конфликтами, большой степенью милитаризации, малой региональной (с точки зрения безопасности) интеграцией и тенденциями к крайнему фундаментализму.⁴⁵ Ситуация на Севере иная. Здесь нет открытых конфликтов, но, как и Средиземноморье, он милитаризован, особенно в северо-западной России и Калининграде. Балтийский регион, в отличие от Средиземноморского, плотно вовлечен в региональные организации. Безопасность

на Севере рассматривается скорее как мягкая, в то время как на Юге преобладает жесткая. Социальные реформы во многих средиземноморских странах-партнерах практически парализованы из-за конфликта на Ближнем Востоке. Уровень благосостояния в северных странах-партнерах выше, чем в южных, и наряду с мерами, предусмотренными стратегией вхождения для стран-кандидатов, дает более положительный эффект в демократических странах Балтии и Польше. Некоторые общие черты можно наблюдать в развитии (форме многосторонних встреч на уровне министров) Барселонского процесса и Северного измерения; на двустороннем уровне следует различать типы заключаемых договоров: ДПС с Россией и недавние договоры о сотрудничестве на Севере и договоры о сотрудничестве на Юге, которые были заключены значительно раньше и цели которых больше ориентированы на развитие торговли. Создание зоны свободной торговли является целью в обоих случаях, но на Юге это неотъемлемая часть Барселонского процесса. Иначе обстоит дело на Севере, где свободная торговля (с членами ЕЭЗ сегодня и Россией в будущем) – в перспективе очевидная данность и потому не определяется как цель Северного измерения.

Существуют и значительные финансовые различия. Phare, Tacis и INTERREG являются тремя важными инструментами “в рамках” Северного измерения, в то время как наиболее важным финансовым инструментом Барселонского процесса является MEDA. ЕС использует MEDA для финансирования программ в средиземноморских странах-партнерах, тогда как для Севера используются существующие инструменты, не относящиеся исключительно к Северному измерению. Ключевым финансовым институтом в обоих направлениях выступает ЕИБ. Наряду с ним в северных программах задействованы два других крупных финансовых учреждения, не работающие на Юге: СИБ и Европейский банк реконструкции и развития. СИБ – почти домашний банк для Северного измерения; хотя он не является институтом ЕС. Значение СИБ проявилось, например, в учреждении Фонда поддержки ЭПСИ. Финансового института, который бы принимал подобное участие в Барселонском процессе, не существует. Различия в подходах к финансированию программ Севера и Юга были отмечены на заседании Совета в марте 2002 г. под председательством Испании. Испанская сторона предложила учредить Европейско-средиземноморский банк

развития, при этом Испания была удивлена, когда представители северных стран-членов ЕС высказались за лучшее распределение кредитных ресурсов ЕИБ между северной и южной Европой. В итоге согласие по вопросу учреждения отдельного банка для Средиземноморья достигнуто не было; стороны ограничились договоренностью о возможности “Евро-средиземноморского инвестиционного кредита”⁴⁶ в рамках ЕИБ. Эта дискуссия может служить индикатором растущей политической напряженности между северными и южными странами-членами ЕС. Из нее можно заключить, что реального учета взаимных интересов между политиками двух измерений уже не существует.

Заключение

На первый взгляд трудно определить, в чем именно состоит дополнительная ценность Северного измерения. Ойянен задает вопрос: “Иным ли было бы, например, экологическое сотрудничество между странами региона, не будь у нас концепции Северного измерения?” И отвечает: “Едва ли. На практике различия увидеть трудно. Северное измерение – скорее ярлык, относимый к разным вопросам, чем что-либо особое”.⁴⁷ Северное измерение часто оценивают по его содержанию, но я думаю, что его дополнительная ценность определяется политически. Различия между внутренней и внешней политикой размываются относительно трех опор ЕС⁴⁸. Это вызывает некоторые проблемы: в процесс вовлечено много структур ЕС (Комиссия с различными генеральными директоратами, Совет, Европейский совет, страна-председатель...); более того, их компетенция различается в зависимости от того, с какой из опор они ассоциируются. Высокая степень взаимозависимости между действующими лицами и структурами необходима для обеспечения успеха Северного измерения, но эта же структурная сложность снижает его эффективность. Северное измерение ориентировано большей частью на внешнюю политику, но внешняя политика ЕС почти не имеет практического выхода. Иногда нелегко говорить об “общей” внешней политике и безопасности в контексте ЕС. Это проблема не только внешней политики ЕС, но и всей его структуры. Это проблема и Северного измерения, которое, как ни парадоксально, имеет шанс преодолеть этот недостаток творческим путем: примерами тому могут служить его финансовые механизмы. Они не предусматривают дополнительных затрат,

но могут создаваться новые фонды, подобные фонду поддержки ЭПСИ.

Реальная политика ЕС в отношении ближнего зарубежья во многом основана на философии, формирующей внешнюю политику и безопасность ЕС. По мнению Комиссии, дополнительная ценность Северного измерения может состоять в укреплении позитивной взаимозависимости. Это означает, что ЕС считает возможным достижение эффекта решаемости проблем или эффекта стабильности и добрососедства за счет роста позитивной взаимозависимости между странами. В этом смысле Северное измерение служит примером того, как ЕС решает вопросы глобализации. Сравнительный анализ Северного измерения и Барселонского процесса показал, что концепция Северного измерения в действительности не нова. Следовательно, с одной стороны, Северное измерение не обновляет внешнюю политику и концепцию безопасности ЕС в отношении ближнего зарубежья, а использует существующую формулу или модель. Северное измерение и Барселонский процесс могут служить примером для иных политических решений в отношении ближнего зарубежья: можно представить, что нечто подобное будет создано в Черноморском регионе; соглашение о Черноморском экономическом сотрудничестве, возможно, уже является шагом в этом направлении. В любом случае эта формула или модель – типичный пример европейской дипломатии. С другой стороны, Северное измерение является попыткой выработать стратегию поступательного движения в рамках сложной системы принятия решений ЕС и переплетения международных интересов. Поэтому рано давать какие-либо оценки Северному измерению – этому грандиозному проекту в сложных условиях. Что лучше, политика или цели, которые она ставит?

Примечания

- 1 Heininen, Lassi. Ideas and Outcomes: Finding a Concrete Form for the Northern Dimension Initiative. In Ojanen, Hanna (ed.). *The Northern Dimension: Fuel for the EU?* Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 2001, pp. 20-21.
- 2 Lehti, Marko. Competing or Complementary Images: The North and the Baltic World from the Historical Perspective. In Haukkala, Hiski (ed.). *Dynamic Aspects of the Northern Dimension*. University of Turku: Jean Monnet Unit, 1999, p. 23.

- ³ Bildt, Carl. The Baltic Litmus Test: Revealing Russia? In *Foreign Affairs*, 1994, 5, p. 72.
- ⁴ Light, Margot. Foreign Policy Thinking. In Malcolm, Neil et al. (eds.). *Internal Factors in Russian Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 44-81.
- ⁵ Brillantes, Gerard F. Uncertainty Around the Baltic Sea. In *Transitions*, 1997, Vol. 4, No.6, pp. 54-55.
- ⁶ Knudsen, Olav F. Northern Security: Challenges and Responses. In Jopp, Mathias et al. (eds.). *Approaching the Northern Dimension of the CFSP: Challenges and opportunities for the EU in the emerging European security order*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituuti, 1998, p. 27.
- ⁷ Committee of the Regions. Opinion of the Committee of the Regions on 'The Northern Dimension of the European Union and Cross-Border Cooperation on the Border between the European Union and the Russian Federation and in the Barents Region'. In *Official Journal of the European Communities*. C 337/7, November 11, 1996.
- ⁸ Presidency Conclusions. Dublin, December 13-14, 1996.
- ⁹ Lipponen, Paavo. The European Union Needs a Policy for the Northern Dimension. Speech. Rovaniemi: Barents Region Today, September 15, 1997, p. 1.
- ¹⁰ Lipponen, Paavo. Rede des finnischen Ministerpräsidenten, Paavo Lipponen, vor dem Europa-Seminar der Tageszeitung „Helsingin Sanomat“ am 9. Oktober 1997 in Helsinki (Auszüge). In *Internationale Politik*, 1997, 11, p. 131.
- ¹¹ Vaahtoranta, Tapani et al. Finland's Three Security Strategies. In JOPP, Mathias et al. (eds.). *The European Union and the Baltic States: Visions, Interests and Strategies for the Baltic Sea Region*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituuti, 1998, p. 198.
- ¹² Presidency Conclusions. Luxembourg, December 12-13, 1997.
- ¹³ Presidency Conclusions. Cardiff, June 15-16, 1998.
- ¹⁴ Presidency Conclusions. Vienna, December 11-12, 1998.
- ¹⁵ Auffermann, Burkhard. Für eine "Nördliche Dimension" der EU-Politik. Available from the World Wide Web: <<http://www.schiff.uni-kiel.de/english/s-texte/055a.html>>.
- ¹⁶ Ojanen, Hanna. How to Customise Your Union: Finland and the "Northern Dimension of the EU". In *Northern Dimensions 1999 – The Finnish Yearbook of Foreign Policy*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 1999, p. 19.
- ¹⁷ European Parliament. Resolution on the Communication from the Commission - A Northern Dimension for the policies of the Union (COM(98) 0589 C4-0067/99). In *Official Journal of the European Communities*. C 279/31, October 1, 1999.
- ¹⁸ Council of the European Union. Conclusions adopted by the Council on 31 May 1999 on the Implementation of a Northern Dimension for the Policies of the European Union. Brussels, June 7, 1999.
- ¹⁹ Presidency Conclusions. Cologne, June 3-4, 1999.
- ²⁰ Foreign Ministers' Conference of the Northern Dimension. Conclusions of the Chair. Available from the World Wide Web: <http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/conf/formin1/index.htm>.
- ²¹ The Arctic Window in the EU's Northern Dimension. Available from the World Wide Web: <<http://www.gh.gl/uk/NEWS/GOVERN/arcticwin.htm>>.
- ²² Presidency Conclusions. Santa Maria da Feira, June 19-20, 2000.
- ²³ European Commission. Action Plan for the Northern Dimension in the external and cross-border policies of the European Union 2000-2003.
- ²⁴ Rigzone. Snohvit Sees More Delays. Available from the World Wide Web: <http://www.rigzone.com/news/article.asp?a_id=3053>.
- ²⁵ Bellona Foundation. Extended Comments to ESA. Available from the World Wide Web: <<http://www.bellona.no/en/energy/fossil/barents/snohvit/24176.html>>.
- ²⁶ Catellani, Nicola. The Multilevel Implementation of the Northern Dimension. In Ojanen, Hanna (ed.). *The Northern Dimension: Fuel for the EU?* Helsinki: Ulkopoliittinen instituuti, 2001, p. 66.
- ²⁷ European Commission. Action Plan for the Northern Dimension in the external and cross-border policies of the European Union 2000-2003.
- ²⁸ Foreign Ministers' Conference of the Northern Dimension. Conclusions of the Chair. Available from the World Wide Web: <http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/conf/formin1/index.htm>.
- ²⁹ European Commission. Action Plan for the Northern Dimension in the external and cross-border policies of the European Union 2000-2003.
- ³⁰ Catellani, Nicola. The Multilevel Implementation of the Northern Dimension. In Ojanen, Hanna (ed.). *The Northern Dimension: Fuel for the EU?* Helsinki: Ulkopoliittinen instituuti, 2001, p. 59.
- ³¹ European Commission. The Northern Dimension – Second Ministers' Conference. Available from the World Wide Web: <http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/conf/formin2/participants.htm>.
- ³² Presidency. Second Foreign Ministers' Conference

- on the Northern Dimension, Luxembourg, 9 April 2001. Available from the World Wide Web: <http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/conf/formin2/introd.htm>.
- ³³ Nordic Investment Bank. Northern Dimension Environmental Partnership: Successful meeting in Stockholm. Available from the World Wide Web: <http://www.nib.int/news/press_r.html?Id=1000298305.html>.
- ³⁴ Nordic Investment Bank. Fund to tackle environmental and nuclear waste problems in Northern Europe launched. Available from the World Wide Web: <http://www.nib.int/news/press_r.html?Id=1026285483.html>.
- ³⁵ Second Foreign Ministers' Conference of the Northern Dimension. Conclusions of the Chair. Available from the World Wide Web: <http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/conf/formin2/concl.htm>.
- ³⁶ Presidency Conclusions. Gothenburg, June 15-16, 2001.
- ³⁷ *One Europe*. Copenhagen: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, 2002, p. 30.
- ³⁸ United States Department of State. Northern Europe Initiative. Available from the World Wide Web: <<http://www.state.gov/www/regions/eur/nei/>>. U.S. Department of State. Northern Europe Initiative. Available from the World Wide Web: <<http://www.state.gov/p/eur/rt/nei/>>.
- ³⁹ Если "Северное измерение" ЕС переводится на французский как "Dimension septentrionale", то Департамент иностранных дел и международной торговли Канады переводит "Северное измерение внешней политики Канады" на французский как "Volet nordique de la politique étrangère du Canada" (букв. "Северная часть внешней политики Канады").
- ⁴⁰ Department of Foreign Affairs and International Trade. What is the NDFP? Available from the World Wide Web: <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/ndfp-en.asp>>.
- ⁴¹ Tribble, Conrad. NEI and the Northern Dimension. In Lejins, Atis et al. (eds.). *The Northern Dimension: an Assessment and Future Development*. Riga: Konrad Adenauer Stiftung, 2000, pp. 63-68. Tribble, Conrad. NEI and the Northern Dimension. Available from the World Wide Web: <http://www.state.gov/www/policy_remarks/1999/991206_tribble_nei.html>.
- ⁴² Novack, Jennifer. The Northern Dimension in Sweden's EU Policies: From Baltic Supremacy to European Unity? In Ojanen, Hanna (ed.). *The Northern Dimension: Fuel for the EU?* Helsinki: Ulkopoliittinen instituuti, 2001, p. 92.
- ⁴³ Department of Foreign Affairs and International Trade. What is the NDFP? Available from the World Wide Web: <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/ndfp-en.asp>>. European Commission. Action Plan for the Northern Dimension in the external and cross-border policies of the European Union 2000-2003. United States Department of State. Northern Europe Initiative. Available from the World Wide Web: <<http://www.state.gov/www/regions/eur/nei/>>.
- ⁴⁴ European Commission. The Euro-Mediterranean Partnership – Bilateral Relations. Available from the World Wide Web: <http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/bilateral_relations.htm>. European Commission. The Euro-Mediterranean Partnership – Multilateral Relations. Available from the World Wide Web: <http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/multilateral_relations.htm>. European Commission. The Euro-Mediterranean Partnership – Overview. Available from the World Wide Web: <http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/index.htm>.
- ⁴⁵ Biscop, Sven. Het Middellandse-Zeegebied in het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. In *Internationale Spectator*. 2001, p. 536.
- ⁴⁶ Council. Council Conclusions - The Euro-Mediterranean Development Bank (Barcelona, 14 March 2002). Available from the World Wide Web: <<http://www.ue2002.es/Actualidad/plantilladetalle.asp?opcion=1&idioma=ingles&id=101>>
- ⁴⁷ Ojanen, Hanna. Political Aspects. In Lejins, Atis et al. (eds.). *The Northern Dimension: an Assessment and Future Development*. Riga: Konrad Adenauer Stiftung, 2000, p. 22.
- ⁴⁸ «Опорами» (основными сферами деятельности) Европейского Союза являются: Европейское сообщество, Общая внешняя политика и безопасность, Правосудие и внутренняя политика (прим. ред.).

Чье правление? Главная проблема дискурса в Северном Измерении

Хиски Хауккала

Северное Измерение в политике Европейского Союза¹ во многих отношениях можно рассматривать как продукт расширения Европейского Союза (ЕС). Во-первых, что очевидно, именно в результате предыдущего раунда расширения в 1995 г., когда к Союзу присоединились Финляндия и Швеция, ЕС приобрел свое «северное измерение»: ЕС заявил о своем присутствии в регионе и вышел на прямой контакт с Россией на 1300-километровой финско-русской границе – границе ярко выраженного контраста уровней жизни, сходной с границей между Мексикой и США.

Это самоочевидный и даже несколько поверхностный аргумент. Если пойти несколько дальше, расширение ЕС можно считать источником инициатив и в другом смысле, поскольку финская инициатива в сентябре 1997 г. была отчасти вызвана озабоченностью планирующимся раундом расширения: возникали опасения, что проблемы Финляндии и другие северные вопросы, отодвинутся на второй план в расширенном ЕС, и потому было принято решение обеспечить место для этих вопросов в повестке ЕС задолго до расширения; отсюда и инициатива Северного Измерения.²

Таким образом, Северное Измерение воспринималось как своего рода антидот предполагаемому нежелательному росту проблем в повестке Союза; способ закрепить только что и с трудом достигнутое осознание ЕС специфической *проблематики*

Севера в целом и северо-западной России в частности.

Если принять это толкование базовых мотивов инициативы, можно ожидать, что Северному Измерению в ближайшие месяцы действительно придется столкнуться со сложностями. Скорее всего, Европейский Совет в Копенгагене в декабре 2002 г. пригласит десять новых членов в Союз и, как следствие, взгляд ЕС сместится с Севера на восток и юг.

Однако, это справедливо лишь отчасти. Действительно, многие инновационные черты инициативы рискуют быть отодвинуты в сторону из-за расширения. Одной из них является роль так называемых стран-партнеров, которые были допущены – во всяком случае в принципе – к участию в выработке внутренней политики Европейского Союза. После расширения у СИ останется только три партнера – Исландия, Норвегия и Россия, два из которых будут иметь привилегии в общении с Союзом, особенно в контексте соглашения о Европейском Экономическом пространстве.³

Это приведет к ситуации, когда Северное Измерение сконцентрируется почти исключительно на России; впрочем, эта тенденция просматривалась с самого начала. Как ни парадоксально, это может оказаться благоприятным для будущих перспектив инициативы, поскольку именно новые члены – Прибалтийские государства и Польша

(не исключая и других) – имеют, во-первых, четко выраженную заинтересованность в развитии отношений ЕС и России и, во-вторых, долгую историю и опыт, пусть трагический, взаимоотношений с Россией. Наконец, они также принесут с собой значительный рост взаимного риска, уже упоминавшегося ранее, так как практически удвоят протяженность существующей границы между ЕС и Россией, создавая возможность и потребность в расширении пограничного межрегионального сотрудничества. Эти тенденции могут дать дополнительный толчок развитию слегка захромавшего СИ.

Таким образом, в связи с очередным раундом расширения появляется как стимулирующая, так и тормозящая динамика. Независимо от того, как будет развиваться инициатива, мы можем быть уверены, что СИ уже обеспечило себе место в повестке ЕС, исходя хотя бы из инерции бюрократической машины Комиссии: всем известно, насколько труднее провести новые проекты, инициативы или создать комитеты в ЕС, чем остановить те, что уже существуют!

Впрочем, вопрос о выживании или успехе Северного Измерения как политики ЕС сегодня не самый важный для нас. Важнее обратиться к содержанию инициатив и понять, чьи интересы в них доминируют, т.е. чье правление в действительности осуществляется посредством этих инициатив в Северной Европе?

Чье правление?

Главный вопрос состоит в том, кто контролирует вопросы, касающиеся Северного Измерения. В известном смысле Силви Джейн Хьюсби уже поднимала его на первом СИФ, когда спрашивала, «кто определяет и осуществляет Северное Измерение?»⁴ В ее понимании Северное Измерение «принадлежит ЕС», и только страны члены ЕС могут эффективно влиять на его развитие.⁵ В своем дополнении Томас Инги Олдрих еще более усилил эту интерпретацию, обрисовав весьма мрачную картину и заявив, что Север есть и останется маргинальным как в географическом, так и в геополитическом смысле.⁶

Большей частью это действительно так. Так политика ЕС СИ является неотъемлемой частью внутренних политических интриг Европейского

Союза, где все члены постоянно конкурируют и борются за место в конкурентной повестке ЕС.⁷ Это означает, что содержание и перспективы Северного Измерения решаются в основном на *межправительственном* уровне внутри машины ЕС. С учетом огромных трудностей, с которыми часто сталкиваются этнические и национальные меньшинства в продвижении своих национальных вопросов, это приводит к тому, что повестка СИ на практике неподвластна многим из тех, кто ощущает на себе (негативное?) влияние его политики или хотел бы играть активную роль в наполнении его содержанием.

Кроме того, страны-партнеры, особенно Россия, были практически отстранены от участия в процессе. Справедливости ради следует сказать, что до некоторой степени это вызвано тем, что Россия не хотела и/или не могла внести активный вклад в финансирование проектов. Эта тенденция, однако, может измениться, поскольку улучшение финансовой ситуации Российского федерального центра позволяет Москве принять более активное участие в финансировании СИ. Наиболее значительным примером этого является Экологическое партнерство Северного Измерения (ЭПСИ), на конференции которого в июле 2002 г. Россия совместно с другими донорами пообещала внести в фонд 10 миллионов евро.⁸

Новый взгляд: необходимость новых инициатив

Несмотря на весьма жесткую критику, будущее Северного Измерения по-прежнему перспективно. Частично это объясняется самой природой инициативы, поскольку финны вместе с другими сторонниками концепции не могли или не хотели дать достаточно строгое определение ее содержания. Хотя это часто приводило к растущей неудовлетворенности по поводу неэффективности инициативы, картина может быть представлена и в более позитивных тонах. Возможно, неопределенность или открытость Северного Измерения есть то, что следует скорее хранить, чем преодолевать посредством бурной бюрократической деятельности. В этом есть два основания. Во-первых, очевидно, что существующие и будущие (после расширения) центры влияния внутри Европейского Союза едва ли утвердят детально проработанное и щедро финансируемое Северное Измерение: вновь образующийся «северо-восточный блок» внутри Союза

не будет ни достаточно влиятельными, ни достаточно богатым для того, чтобы иметь такое СИ, как ему бы хотелось. Поэтому, оставив судьбу СИ до поры открытой, мы можем сослужить добрую службу его будущим нуждам и целям развития.

Во-вторых, открытость инициативы дает возможность присоединения к ней деятелей суб-регионального и местного уровней, многие из которых уже взяли инициативу в свои руки, пытаясь дать свою интерпретацию СИ. Таким образом, вместо того, чтобы быть четко сформулированной политикой или программой, «северное измерение» может служить полым сосудом, который пользователи «наполняют» собственным содержанием. В этом отношении СИФ можно рассматривать как одну из таких попыток приложения СИ на северных окраинах Европы.

На самом деле, именно в расширенной интерпретации термина, возможно, могут наилучшим образом реализоваться перспективы «северного управления без правительства»⁹. Перестав фокусировать энергию на политических инициативах ЕС и обратившись взамен к иным форумам, можно использовать «северное измерение» для позитивного усиления и эмансипации Севера. Это не означает, что от политики центра следует полностью отказаться (часто это делается себе на погибель); ее следует дополнить поиском новых решений и альтернатив. Таким образом, СИ должно восприниматься как нечто большее, чем фонды и схемы сотрудничества ЕС. От доминирующей сегодня бюрократической точки зрения, представляющей его как нечто направляемое из Брюсселя, следует, очевидно, отказаться. Напротив, СИ строится и воплощается каждый день на местном уровне, где старые вопросы суверенитета и разделяющих жестких границ уже уступают место более открытой интерпретации предмета.¹⁰ Это, однако, требует сохранения открытого подхода, предложенного выше, и того, чтобы инновации в северном управлении, о которых мы будем говорить, были применены с пользой.

Примечания

¹ Далее Северное Измерение или СИ. При написании заглавными буквами термин означает конкретную политику Союза; в ином написании он означает более общее понимание термина.

- ² Ср. Hanna Ojanen, 'How to Customize Your Union: Finland and the "Northern Dimension of the EU"', in *Northern Dimensions 1999 – Yearbook of Finnish Foreign Policy* (Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 1999).
- ³ Членство Исландии и Норвегии в ЕС также не является невозможным. В последние месяцы дебаты на эту тему активизировались в Исландии; если Исландия начнет серьезно рассматривать членство в ЕС, возможно, и норвежцы обнаружат склонность последовать их примеру.
- ⁴ Sylvi Jane Husebye, 'Implementation of the European Union's Northern Dimension – The Arctic Area', in *North Meets North – Proceedings of the First Northern Research Forum*, p. 113.
- ⁵ Там же, p. 116.
- ⁶ Tómas Ingi Olrich, 'Implementation of a Northern Dimension', in *North Meets North – Proceedings of the First Northern Research Forum*, p. 119.
- ⁷ Hiski Haukkala, 'Succeeding without Success? The Northern Dimension of the European Union', in *Northern Dimensions 2001 – Yearbook of Finnish Foreign Policy* (Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2001).
- ⁸ Крупнейшим донором была Европейская Комиссия с 50 миллионами евро. Кроме того, Дания, Финляндия, Нидерланды, Норвегия, Россия и Швеция обещали внести в фонд по 10 миллионов евро, Франция и Великобритания обещали сотрудничество в будущем. *Helsingin Sanomat*, 9 июля 2002.
- ⁹ См. James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1992).
- ¹⁰ Па этому вопросу ведутся интересные дебаты. Особенно активно по этой теме высказывался Пертти Йонниemi, используя Северное Измерение как пример. Ср. Pertti Joenniemi, 'The Northern Dimension: Allegiance or Revolt?', in Lassi Heininen and Gunnar Lassinantti, eds., *Security in the European North: From 'Hard' to 'Soft'* (Rovaniemi: Arctic Centre, University of Lapland and The Olof Palme International Center, 1999). См. также Pertti Joenniemi and Marko Lehti, 'The Nordic and the Northern: Torn Apart but Meeting Again?', in Marko Lehti and David Smith, eds., *Post-Cold War Identity Politics: Northern and Baltic Experiences* (London: Frank Cass, forthcoming 2003).

Развитие стратегии экологического сотрудничества Финляндии и России

Нина Хейринен

С начала 1980-х трансграничные экологические проблемы, связанные с Советским Союзом и Россией, находятся в центре общественного и политического внимания в Финляндии. Дискуссии сосредоточивались на последствиях загрязнения Кольского полуострова (особенно в конце 1980-х), безопасности российских атомных станций и, в последнее время, на вопросах загрязнения Балтийского моря. За последние 15 лет экологическое сотрудничество с Россией составляло важную часть внешней политики Финляндии в отношении России. Хорошие результаты были достигнуты, в частности, по развитию водного бассейна Санкт-Петербурга.

С начала официального российско-финского экологического сотрудничества в 1985 г. Финляндия в разное время использовала различные средства, направленные на защиту окружающей среды России. В связи с экономическим спадом, последовавшим за распадом Советского Союза в 1991 г., существенным элементом финской двусторонней стратегии было предоставление помощи, как правило, в форме совместных экологических проектов. Сегодня в финской политике экологического сотрудничества основной акцент делается больше на многосторонней, чем на двусторонней, деятельности и проектах, что объясняется членством Финляндии в ЕС и других региональных организациях, а также большим масштабом экологических проблем, которые предстоит решить. Финляндия использовала свое влияние, чтобы убедить другие европейские страны предоставить финансовую

и техническую поддержку проектам защиты окружающей среды в Центральной и Восточной Европе.

Значительные политические изменения в России, а также политические процессы в Европейском Союзе и Европе в целом, естественно, оказали существенное влияние на развитие экологического сотрудничества между Финляндией и Россией. Одновременно на национальном и международном уровне произошли изменения в определении экологических проблем и путей их решения. Все это объясняет изменение стратегии российско-финского экологического сотрудничества.

На основе докторской диссертации, над которой я сейчас работаю, и интервью¹ представителей финских экологических ведомств, в данной статье речь идет, во-первых, о развитии российско-финского экологического сотрудничества, во-вторых, о том, как использование различных стратегий российско-финского экологического сотрудничества в разное время объясняется различными политическими изменениями и процессами.

Экологическое сотрудничество между Финляндией и Советским Союзом

В период 1970-х и начала 1980-х экологические вопросы приобрели приоритетное значение в национальной политике большинства западных

стран. Начали формироваться природоохранные ведомства, например, в Финляндии в 1983 г. было создано Министерство окружающей среды. Помимо внутренней политики, экологические вопросы заняли место и в международной политической повестке; первым шагом явилась конференция ООН по экологии человека в Стокгольме в 1972 г. Финляндия одной из первых предложила возможные международные решения трансграничных проблем загрязнения окружающей среды. Более того, она первой начала серьезное сотрудничество по экологическим программам с Советским Союзом и его правопреемницей Россией (напр. ОЭСР1997).

Если западноевропейские страны были первыми в экологической политике и стратегии, то в Советском Союзе, как и других странах Центральной и Восточной Европы, экологические вопросы значились в самом конце политической повестки. В 1970-х и 1980-х экологическое сотрудничество между Финляндией и Советским Союзом уже началось, но концентрировалось на обмене научными и техническими знаниями в рамках российско-финской Комиссии по научному и техническому сотрудничеству (Интервью, 2002.) Она состояла из рабочих групп по различным дисциплинам естественных наук, а также общественных и гуманитарных дисциплин (Kivinen & Sutela 1999, 13).

В Советском Союзе экологические проблемы приобрели большее политическое значение только с началом политики гласности Михаила Горбачева в конце 1980-х гг. (напр. Feshbach & Friendly 1992). С тех пор политика гласности Горбачева позволила начать серьезное сотрудничество между Россией и Финляндией по экологическим вопросам на официальном уровне. В 1985 г. между правительствами Финляндии и России было подписано рамочное соглашение по экологическому сотрудничеству² (Hiltunen 1994, 36). Этим соглашением стороны признавали необходимость решения проблем трансграничного загрязнения среды посредством взаимного сотрудничества. Хотя договор и не содержал каких-либо обязательств по снижению уровня загрязнения, он способствовал развитию будущего сотрудничества (там же, 36).

Первым результатом нового сотрудничества была достигнутая четыре года спустя договоренность стран о двусторонней программе действий по ограничению выбросов в атмосферу вблизи общей

границы. В рамках программы обе стороны приняли обязательства снизить объем выбросов серы к концу 1995 г. на 50% от уровня 1985 г. Кроме того, стороны договорились о снижении выбросов азота и тяжелых металлов. В действительности договор требовал действий только от Советского Союза; Финляндия к концу 1980-х уже снизила выбросы серы на 50% (там же, 36–38.)

Экологическое сотрудничество между Финляндией и Россией

Ввиду фундаментальных изменений в Центральной и Восточной Европе на рубеже 1980–90-х правительство Финляндии разработало стратегии и планы действий в отношении стран с переходной экономикой. В январе 1992 г. Финляндия и Российская Федерация подписали договор о сотрудничестве в Мурманской области, Республике Карелия, Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Этот договор очертил правовые рамки сотрудничества и способствовал установлению прямых связей на уровне региональных и местных властей (Интервью, 2002; Ympäristöministeriö 2000.)

В рамках этого так называемого Финского сотрудничества с соседними регионами в Министерстве окружающей среды Финляндии в начале 1990-х был создан специальный департамент под названием Восточно-европейский проект. Он был учрежден для оказания помощи Восточной Европе и странам бывшего Советского Союза в решении трансграничных экологических проблем. С тех пор все проекты экологического сотрудничества в Финляндии координируются через этот проект (сегодня – Отдел сотрудничества с соседними регионами Министерства окружающей среды Финляндии), который получает специальные бюджетные средства.³ Отдел сотрудничества с соседними регионами Министерства окружающей среды ведет проекты по менеджменту загрязнения воды и атмосферы, менеджменту отходов, охране природы, разработке природоохранного законодательства и администрированию. Сотрудничество по радиационной безопасности осуществляется через Финское агентство радиационной защиты (Интервью, 2002; Ympäristöministeriö 2001).

Основным инструментом взаимодействия в рамках Отдела сотрудничества с соседними регионами Министерства окружающей среды является финансовая поддержка совместных инвестици-

онных проектов. Кроме того, предоставляется техническое содействие, например, в форме научного, образовательного сотрудничества и экологического обучения. Основными критериями для предоставления помощи Министерством окружающей среды Финляндии являются следующие: сотрудничающая сторона должна оплачивать как минимум половину расходов, проект должен обеспечить снижение загрязнения в пограничье Финляндии, проект должен предполагать использование финских природоохранных технологий. Финансирование всегда выделяется финскому партнеру проекта, как правило, финской частной компании – российский партнер денег не получает, зато получает, например, оборудование или помощь в его установке. Так можно избежать потенциальной проблемы недостатка финансовой прозрачности проектов (см. Pursiainen 2001, 30) и заручиться интересом местного партнера в осуществлении проекта. Более того, это был единственный способ деятельности в нестабильных политических условиях последнего десятилетия 20 в. (Интервью, 2002).

Восточно-европейский проект начался с определения главных экологических проблем в соседних с Финляндией регионах. Был составлен список “горячих точек” из двенадцати приоритетных проектов в России – четырех в Карелии и еще восьми в других регионах России. Список включал в основном проекты предотвращения загрязнения воды и атмосферы, и он до сих пор служит в Министерстве окружающей среды руководством по координации сотрудничества (Интервью, 2002).

Если вопросы загрязнения атмосферы были приоритетными (во всяком случае, на уровне публичных дискуссий) уже в 1980-х, значение защиты акваторий, Финского залива и Балтийского моря, существенно выросло в последние годы. В стратегии экологического сотрудничества Финляндии с соседними регионами (1991, 1996, 2001) в качестве главной цели экологического сотрудничества с Россией заявлена защита Финского залива (Министерство иностранных дел Финляндии, 2000). Таким образом, большая часть проектов, поддержанных финнами в 1990-х, осуществлялась в регионе Петербурга и была направлена на улучшение состояния водной среды. Министерство окружающей среды Финляндии начало (до сих пор продолжающееся) сотрудничество с *Водоканалом Санкт-Петербурга* уже в 1991 г. (Министерство окружающей среды Финляндии, 2002). Это

сотрудничество имеет целью решение проблемы сброса неочищенных стоков Петербурга, города, являющегося одним из крупнейших загрязнителей Финского залива и Балтийского моря; эта проблема была названа в списке приоритетных проектов 1991 г.

Одним из первых и значительных проектов, проводимых в рамках Восточно-европейского проекта, была модернизация горно-обогатительного комплекса Костомукша в Карелии, выбрасывающего в атмосферу большое количество двуокиси серы. Проект модернизации начался в 1992 г., однако до сих пор он не дал ощутимых результатов. Подобным образом другие карельские проекты, поддерживавшиеся финнами, в конце 1990-х сократились практически до нуля. Этому есть ряд объяснений, и одно из них состоит в том, что децентрализация России привела к обеднению Республики Карелия, и она уже не могла отвечать требованиям финской стороны (Интервью, 2002).

В целом Финляндия выделяет около 10 млн. евро ежегодно на экологическое сотрудничество; в соседних с Финляндией регионах осуществлено около тысячи экологических проектов. Около трети финансирования предназначено России, две трети – странам Балтии и Польше (Министерство иностранных дел Финляндии, 2000). За последнее десятилетие Министерство окружающей среды предоставило финансовую поддержку экологическим проектам в соседних регионах на сумму около 110 млн. евро, а водному проекту в Петербурге на сумму 13 млн. евро (Министерство иностранных дел Финляндии, 2000; Министерство окружающей среды Финляндии, 2002).

Многостороннее сотрудничество по улучшению экологии России

В своей знаменитой «Мурманской речи» 1987 г. Генеральный секретарь Михаил Горбачев подчеркнул необходимость начать международное сотрудничество по «мягкой» безопасности вместо продолжения конфронтации периода Холодной войны (Горбачев 1987). С тех пор экологическим вопросам арктических регионов придается особое значение в международном сотрудничестве (напр. Heininen 1999). Основной акцент в этом сотрудничестве делается на Россию, с одной стороны, из-за ее огромных размеров и безмерном богатстве природными ресурсами, с другой, по причине загряз-

ненного воздуха, воды и земли, доставшихся ей в наследство от Советского периода.

Сегодня основными партнерами России по экологическому сотрудничеству выступают Финляндия, Швеция, Норвегия, Дания, Германия и Великобритания. Другие страны, такие как США, не проявляют особой заинтересованности в инвестировании экологии России (Интервью, 2002). По сравнению с общим объемом западной помощи России, количество средств направленных на защиту экологии относительно невелико. Это понятно, поскольку инвестиции на поддержание окружающей среды редко приносят прямую прибыль инвестору, и только страны, которым грозит ущерб от деградации окружающей среды и происходящего из России трансграничного загрязнения, готовы тратить деньги на улучшение экологической ситуации в этом регионе.

Финский вклад в поддержание окружающей среды в граничащих с Финляндией российских регионах минимален по сравнению с реальными потребностями, поэтому необходимы многосторонние программы помощи, чему финны всячески способствуют. В конце 1990-х, после вступления в Евросоюз, Финляндия переориентировала стратегию экологического сотрудничества с Россией на многостороннюю основу. Сейчас более половины финской помощи направляется на многосторонние проекты и в международные финансовые институты – Европейский банк реконструкции и развития, Северный инвестиционный банк и Северную экологическую финансовую компанию (Nefco), которые выполняют экологические проекты в России (Интервью, 2002).

Среди стратегий экологического сотрудничества, адресуемых ЕС России, самым действенным инструментом я считаю так называемое Северное измерение ЕС. Северное измерение служит эгидой для различных программ сотрудничества в Северной Европе, с акцентом на России и защите окружающей среды. Оно прямо связано с региональными организациями (Арктическим советом, советами Баренцева и Балтийского регионов, в которых как Финляндия, так и Россия активно участвуют), поскольку через них должны осуществляться его проекты. В июле 2002 г. организационные участники (Комиссия ЕС, некоторые страны-члены ЕС, Россия, финансовые компании и др.) договорились об учреждении экологического фонда Северного измерения (NDEF). Россия также при-

няла на себя обязательства по пополнению этого фонда.

Политические факторы формирования стратегий кооперации

Хайди Хилтунен (Hiltunen 1994) описывает первую фазу финско-советского/российского экологического сотрудничества как фазу научной кооперации и требовательной стратегии, в отличие от более позднего этапа, начавшегося с распадом Советского Союза. Под “требовательной стратегией” Хилтунен подразумевает давление, оказанное Финляндией на Советский Союз в решении экологических проблем, и сотрудничество в форме переговоров и планов действий на высоком политическом уровне.

По моему мнению, причиной требовательной стратегии было то, что в Советском Союзе вопросы сотрудничества должны были согласовываться в Москве, и даже там большей частью в форме межправительственных соглашений. Контакты на региональном уровне руководством Советского Союза не поощрялись. Например, в рамках Советско-финской комиссии по научно-техническому сотрудничеству контакты были ограничены в основном Москвой, и только в годы перестройки их география несколько расширилась (Kivinen & Sutela 1999, 13).

В целом политика гласности Михаила Горбачева в Советском Союзе второй половины 1980-х означала, как я уже говорила, начало перемен во всех аспектах сотрудничества. Тогда были сделаны первые шаги в отношении серьезного экологического сотрудничества, и с дальнейшим изменением политической обстановки они стали неотъемлемой частью финско-советских/российских отношений. Однако в условиях политической нестабильности после развала Советского Союза требовательная стратегия нуждалась в замене. С одной стороны, были более неотложные политические вопросы, требовавшие решений на высоком уровне, с другой, было неясно, кто за что отвечает в этой новой ситуации (Интервью, 2002). Вместе с тем, новая ситуация дала возможность начать сотрудничество напрямую с регионами и местными организациями по конкретным вопросам, собственно, по проектам. С созданием Департамента сотрудничества с соседними регионами Министерства окружающей среды Финляндии в 1991 г. стратегия фин-

ско-российского экологического сотрудничества изменилась в пользу конкретных проектов. Этот новый этап Хайди Хилтунен (Hiltunen 1994) называет “фазой поддерживающей стратегии”, стратегии финансового и технического содействия.

Поддерживающая стратегия, которая в той или иной степени по сей день остается основой сотрудничества, в целом оказалась весьма успешной. Несколько проектов были безрезультатны, однако многие проектов дали положительные результаты. Многие проекты, начатые финнами, сейчас продолжают как многосторонние проекты (Интервью, 2002). Финляндия побуждала другие страны и Европейский Союз к участию в экологических проектах в Восточной Европе, а ее членство в ЕС открыло больше возможностей для подобного “лоббирования”.

Развитие “многосторонности” в стратегии экологического сотрудничества Финляндии с Россией можно объяснить как членством Финляндии в ЕС, так и общими тенденциями развития международной деятельности. Прочем, членство в ЕС не оказало прямого влияния на финское экологическое сотрудничество с Россией: инструменты ЕС для сотрудничества с Россией – Договор о партнерстве и сотрудничестве (ДПС), Общая стратегия по России и программа Tacis – являются исключительно стратегиями ЕС; они отделены от стратегий каждой из стран-членов ЕС (исключение составляет Северное измерение).

Нестабильные экономические и политические условия в России иногда затрудняли сотрудничество. Одной из самых больших проблем было постепенное ослабление природоохранного администрирования в России. Российское Министерство экологии было расформировано в 1996 г.; та же участь в мае 2000 г. постигла его правопреемника, Госкомитет по охране окружающей среды. После этих событий финским (и другим) партнерам стало трудно найти чиновников, с которыми следовало вести переговоры о сотрудничестве. К тому же после кризиса рубля 1998 г. Россия на время утратила возможность финансировать какие-либо проекты, что привело к временному застою в российско-финском экологическом сотрудничестве (Интервью, 2002).

Изначально в стратегии российско-финского экологического сотрудничества самыми важными были вопросы охраны природы и загрязнения воз-

душной среды. Приоритет проблемы загрязнения атмосферы объясним, во всяком случае частично, международной озабоченностью трансграничным загрязнением атмосферы, или, говоря конкретно, кислотными дождями: Женевская конвенция по вопросам трансграничного загрязнения воздуха была подписана в 1979 г. Более того, выбросы двуокиси серы и тяжелых металлов с никелевых производств Кольского полуострова в конце 1980-х гг. считались фактором серьезного ущерба финской Лапландии (Hiltunen 1994, 34). Озабоченность судьбой лесов в Лапландии впервые приковала внимание финской обществу к серьезным экологическим проблемам, порожденным советской экономикой (напр. Välvirronen 1996).

Сначала 1990-х наибольшее внимание, несомненно, уделяется вопросам загрязнения моря. Балтийское море является одним из самых грязных в мире, и одним из главных его загрязнителей выступает Санкт-Петербург. Проблема загрязнения Балтики решалась на международном уровне с 1970-х уже в рамках Хельсинской конвенции. Принимая во внимание недавние заявки Балтийских стран на вступление в ЕС и их усилия по выполнению всех необходимых требований, защита Балтийского моря логически становится общей целью финского экологического сотрудничества.

Заключение

Можно сказать, что средства, выделенные Финляндией на экологическое сотрудничество с Россией, были лишь первой помощью, в то время как большая часть инвестиционных проектов концентрировалась на совершенствовании технологий. Можно критиковать этот подход, полагая, что проекты, направленные на изменение институциональных структур и практики, могли бы в долговременной перспективе быть более эффективными, чем технические решения “на конце трубы”. Норвежцы, например, утверждают, что финны заинтересованы не столько в улучшении экологии, сколько в товарном продвижении своих экологических технологий (напр. Hiltunen 49). Тем не менее, финские партнеры до сих пор предпочитают так называемую стратегию «конца трубы», и тому есть ряд причин.

На протяжении 1990-х российско-финское экологическое сотрудничество оставалось стабильным

количественно и качественно. Это означает, что стратегия сотрудничества обладала достаточной гибкостью, чтобы приспособиться ко всем переменам, случившимся в это десятилетие, от нестабильности российской экономики до закрытия российских экологических ведомств. Кроме того, финские предприятия активно участвовали в запуске проектов и поиске личных контактов с российскими партнерами, и в тяжелые времена эти личные контакты оказывались очень полезными.

В целом финско-российское экологическое сотрудничество было весьма успешным. Большая часть проектов дала положительные результаты, по крайней мере с российской точки зрения; однако они имели положительный эффект только на местном уровне, поскольку масштаб экологических проблем слишком велик в сравнении с имеющимися средствами. Так, для достижения самой важной для Финляндии цели – защиты Финского залива – финского вклада недостаточно. По этой причине подаются голоса за полное прекращение экологического сотрудничества с Россией: у Финляндии нет средств для осуществления проектов, которые были бы достаточно масштабны и эффективны для решения проблем. Исходя из этого, в конце 1990-х Финляндия предложила “многостороннюю стратегию сотрудничества”, в которой преобладает акцент на международных инструментах экологического сотрудничества с Россией.

Развитие “многосторонности” в финской стратегии не абсолютно позитивно: только большие города и крупные проекты получают средства от международных финансовых организаций, в то время как более бедные регионы и мелкие проекты остаются без поддержки, поскольку не могут выполнить требований финансовых организаций по предоставлению кредитов. На мой взгляд, Финляндии следует по-прежнему поддерживать на двусторонней основе бедные регионы, такие как Карелия, участвуя в то же время в многосторонних проектах. Финляндия должна также больше вкладывать в экологическое сотрудничество в сферах образования, науки и новых технологий.

В целом сегодняшняя стратегия с опорой на сотрудничество между компаниями и партнерами на местном уровне, по-видимому, является единственно возможной для современной России, где административное регулирование окружающей

среды практически отсутствует. По-видимому, мы можем забыть о “требовательной стратегии” 1980-х. Однако следует направлять больше усилий на продвижение проектов по институциональному совершенствованию экологического менеджмента. Сегодня, когда президент Путин демонстрирует явную ориентацию на Запад, можно рассчитывать, что статус экологического сотрудничества в России также поднимется. В любом случае благодаря экологическому фонду Северного измерения в будущем международное экологическое сотрудничество с Россией будет более интенсивным, и финская стратегия сотрудничества, вероятно, станет еще более многосторонней.

Примечания

- ¹ Информация, представленная в настоящей работе, основана, по большей части на интервью с представителями природоохранного департамента Министерства окружающей среды и Министерства иностранных дел Финляндии весной и летом 2002 г. По просьбе лиц, принимавших участие в опросе, их имена и должности не называются, и в ссылках они помечены как “интервью”.
- ² Аналогичное по содержанию соглашение было подписано с Россией в 1992 г., после развала Советского Союза.
- ³ С 1997 г. деньги выделяются Министерству иностранных дел, которое затем распределяет средства по проектам.

Литература

- Feshbach, Murray & Albert Friendly Jr. 1992. *Ecocide in the USSR. Health and Nature Under Siege*. Aurum Press. London.
- Finnish Ministry of the Environment 2002. *Evaluation and Strategy Study of the Co-operation between the Ministry of the Environment, Finland and Vodokanal of St. Petersburg, Russia*. Draft Final Report, September 2002.

Горбачев, Михаил. 1987. Mikhail Gorbatsovin Puhe Murmanskissa. [Речь Михаила Горбачева в Мурманске] *Sosialismin teoria ja käytäntö* 42 (1994), 15.10.1987. 1-24.

Heininen, Lassi. 1999. Euroopan Pohjoinen 1990-luvulla: Moniulotteisten ja Ristiriitaisten Intressien Alue. [The North of Europe in the 1990's: A Region of Diverse and Conflicting Interests] *Arktisen keskuksen tiedotteita* 30. Lapin yliopisto, Rovaniemi.

Hiltunen, Heidi. 1994. *Finland and Environmental Problems in Russia and Estonia*. The Finnish Institute of Foreign Affairs. Helsinki.

Kivinen, Markku and Pekka Sutela 1999. Introduction. In Kangaspuro, Markku (ed.): *Russia: More Different than Most*. 9-26. Kikumora Publications. Helsinki.

Ministry for Foreign Affairs of Finland. 2000. *Evaluation of the Environmental Co-Operation between Finland and North-West Russia, Estonia, Latvia, Lithuania and Poland; Executive Summary*. May 2000. PI-consulting Oyj.

OECD (Organisation for Economic Development and Cooperation). 1997. *The OECD Environmental Performance Reviews: Finland*. OECD reports 1997.

Pursiainen, Christer. 2001. *Soft Security Problems and Their Implications for the Outside World*. A working paper, UPI (Finnish Institute for Foreign Affairs).

Väliverrönen, Esa. 1996. *Ympäristöuhkan Anatomia. Tiede, Mediat ja Metsän Sairaskertomus*. [The Anatomy of Environmental Threat. Science, Media and the Health Report of Forests] Vastapaino, Tampere.

Ympäristöministeriö 2001. *Ympäristöministeriön lähi-aluestrategia [The Strategy of the Finnish Ministry of the Environment for Environmental Co-operation in the Neighboring Areas.]* 16.11.2001.

Ympäristöministeriö 2000. *Itämeri yhdistää – kymmenen vuotta ympäristöyhteistyötä Suomen lähialueilla*. [The Baltic Sea Unites – Ten Years of Co-operation in the Neighbouring Regions of Finland.]

Нож Сталло?: Исторический анализ отношений саамов/ООН

Кристиан Дж. Б. Хикс

По распространенному мнению, саамы появились в Фенноскандии около 10000 лет назад.¹ Их считают первыми обитателями этого региона.² Саамы следовали за источником пищи, продвигавшимся на север за отступающим ледником. В итоге они заселили сегодняшнюю территорию Норвегии, Швеции, Финляндии и Кольского полуострова и распространились к югу до современного Таллинна в Эстонии (Important Years in Saami History 1996).

Краткая история саамов

По мере того, как саамы заселяли различные экосистемы, они адаптировались к различным местным условиям. На берегах фьордов и заливов Норвегии они использовали ресурсы моря. В отдаленных от побережья горах и лесах нормой стали охота и собирательство. Внутренние озера Финляндии и северо-западной России служили обильным источником щуки, форели и другой пресноводной рыбы. Для саамов, живших вдали от главных рыболовных угодий, основным источником пищи стал северный олень (Baer 1994, 51).

В свое время народы, составившие доминантные этнические группы современной Норвегии, Швеции и Финляндии, под давлением южных соседей-конкурентов переместились на родину саамов. Первое документальное свидетельство о контакте между этими двумя группами относится

к 9 в., когда норвежский викинг Оттар совершил далекое путешествие на север и восток (Кольский полуостров).

С годами правители Фенноскандии поняли, какое богатство ресурсов хранит Север. Они попытались закрепить свое право на землю в Сапми путем создания поселений и политики налогообложения.³ Собирая подати с местных жителей, каждый стремился заявить о своем суверенитете. Было время, когда три разных монарха претендовали на северную Фенноскандию и, отстаивая свои права, одновременно взымали налоги с одних и тех же саамов.

К середине 18 в. три страны разрешили свои территориальные споры (Dellenbrant 1997, 163). Границы норвежского Финнмарка приблизились к современному. Швеция и Россия разделили между собой территорию, которая впоследствии стала Финляндией.

В 19 в. считалось, что саамы находятся на более низкой ступени социальной эволюции, чем остальные скандинавы. Социальный дарвинизм подсказывал государственное решение: вытащить саамов из их жалкого состояния и помочь им приблизиться к современности через образование. Предоставление саамам такого же образования, как и другим скандинавам, рассматривалось как определенная форма равенства. Осуществлялась государственная политика обучения детей саамов;

в Норвегии, например, она называлась “норвегизацией”.⁴ Предполагалось, что она позволит саамам “догнать” этническое большинство Норвегии по уровню формального образования. Саамский язык и культура считались “вредными”, а норвежский или шведский языки – “прогрессивными”.

Саамы сегодня

Образовательная политика ассимиляции саамов продолжалась до середины 20 века. Смена социальных доктрин привела к более терпимому отношению к саамам в Норвегии, Швеции и Финляндии, и анти-саамские нормы в использовании языка были смягчены. С 1960-х саамы начали бороться за самоутверждение. Они заявляли о своем присутствии через политические и общественные каналы по всей Фенноскандии. За политическим самоутверждением последовали изменения в благосостоянии саамов. Сегодня саамы достигли наивысшего политического и общественного признания за всю свою историю. Существуют саамские школы, общественные организации, бизнес структуры и политические партии. Предлагается признание саамского языка как официального для государственного делопроизводства, касающегося саамов (Nystad 2002). Стандарты жизни саамов почти уравнились с уровнем жизни остальных граждан Скандинавии. Ситуация изменилась к лучшему, однако остается много нерешенных вопросов. Вопросы прав на землю и охоту для саамов постоянно пересматриваются. Хотя три скандинавские страны достигли очевидного прогресса в отношении прав саамов, они по-прежнему формально нарушают некоторые из мандатов ООН (UN, 1995). Эти вопросы касаются прав, которые, по мнению саамов, уже должны быть обеспечены.

Присутствие саамов на международной арене заметно усилилось с 1960-х. За последнее десятилетие они стали одной из ведущих сил в политике относительно коренных народов и прав человека. Они взаимодействуют с другими группами коренных народов на всех уровнях национальных и международных организаций, и делают это, пожалуй, успешнее, чем представители любого другого коренного народа.⁵ В этом отношении их опыт уникален по сравнению с другими этническими меньшинствами.

Саамы никогда не были единой этнической группой (The Kola Lapps 2001). Современное

пан-саамское движение создано на этнически искусственной почве. До 1960-х были лишь незначительные признаки явления, называемого пан-саамской культурой. Единственным исключением можно считать движение саамов в начале 20 в. Карл Никуль отмечает: “До середины 1920-х были коллективные выступления лапландцев, но затем они прекратились из-за негативного отношения властей” (Nickul 1977, 75). Саамская элита сочла необходимым создать такую парадигму (с помощью не-саамов), чтобы узаконить и утвердить свои права на землю, ресурсы, интеллектуальное и культурное наследие (Conrad 1999, 1). С созданием этого искусственного основания движение саамов усилилось. Оно стало эффективным средством в выступлениях единым фронтом за самоопределение и политическое взаимодействие: “Она [успешная политическая организация саамов] должна иметь цельную политическую программу действий – идеологическую по своему масштабу – которая могла бы поддержать объединение саамского сообщества... в значительной степени северные саамы смогли достичь этого, создав национальные и пан-саамские организации для представления их коллективных интересов...” (Sillanpää 1994, 228).

Саамы участвуют и/или спонсируют многие международные конференции и союзы.⁶ “Саамы (лапландцы) Швеции, Норвегии и Финляндии также активно присутствуют на международной арене – как в ООН, так и в качестве основателей Всемирного совета коренных народов” (Burger 1987, 60). Саамы тесно сотрудничают с Циркумполярной конференцией инуитов (ICC), Российской ассоциацией коренных народов Севера и другими группами коренных народов. Еще до возникновения идеи о проведении “Международной декады коренных народов мира” саамы уже возглавляли международные конференции и форумы.

Всемирный совет коренных народов

В 1975 г. Совет североевропейских саамов и другие группы коренных народов провели конференцию в Копенгагене для завершения подготовки к учреждению Всемирного совета коренных народов (ВСКН).⁷ “ВСКН был создан для формального представительства в рамках ООН и признания на международном уровне концепций экономических и политических прав коренных народов”

(Sanders 1977, 6). В это время были сформированы стратегия, бюджет и делегация экспертов. Аслак Нильс Сара, опытный политический активист саамов, был избран в делегацию как представитель от Европы и Гренландии. Это была одна из первых неправительственных организаций (НПО), получивших консультативный статус в Совете по экономическим и социальным вопросам (ECOSOC) ООН. ВСКН показал себя организацией, обладавшей большим влиянием в вопросах политики относительно коренных народов, вплоть до момента, когда он распался из-за внутреннего конфликта (Henriksen 2002). До своего роспуска ВСКН выполнял две важные функции. Он дал своим членам практический опыт международной политики и представил политику коренных народов в ООН.

Саамы доказали свое умение формировать международное партнерство и защищать права коренных народов на политическом уровне. “Саамы заключали союзы с другими коренными народами через такие организации, как ВСКН. Подобные инициативы позволили североευропейским саамам добиться обсуждения их прав как коренного народа на международных форумах” (Sillanpää 1994, 229).

Саамы и МОТ

Международная организация труда (МОТ) является международной организацией, выступающей в защиту прав наемных работников. Ее тройственная структура образована представителями правительств, работников и работодателей. В течение длительного времени МОТ выступала союзницей коренных народов. Конвенция МОТ №107 1957 г. была первым актом международного права, в котором прямо говорилось о коренных народах. Появившись в то время, когда нормой была политика ассимиляции, она, тем не менее, стала значительным прорывом в борьбе за права коренных народов. Ни одна группа коренных народов не участвовала в составлении проекта конвенции. Участие в столь высоком международном соглашении было по-прежнему прерогативой государств. Неучастие саамов объясняется как этой причиной, так и тем, что Совет североευропейских саамов был создан всего лишь годом раньше, в 1956 г.

Зато коренные народы участвовали в пересмотре Конвенции 107. Наиболее активно в этот процесс

бы вовлечен Совет североευропейских саамов. Пересмотр Конвенции 107 МОТ состоялся в 1986 г. Лейф Данфьельд, в настоящее время старший советник Министерства по делам муниципальных образований Норвегии, в ноябре 1986 г. работал в Женеве. В то время он был представителем Совета североευропейских саамов в рабочей группе по коренным народам. Ни одна другая группа коренного населения не сочла важным участие в этом процессе, однако г-н Данфьельд занял активную позицию. Когда пришла пора принимать решение о повестке конференции МОТ 1988 г., было подано восемь различных предложений, и предложение Совета саамов было услышано и принято (Dunfjeld 2002). Конвенция МОТ №169 явилась новой редакцией и заменила конвенцию 107. Ассимиляционистские положения были удалены, и в новом виде она вполне соответствует современности. Первой страной, ратифицировавшей этот документ, была Норвегия.

Саамы и Организация объединенных наций

Пожалуй, самое существенное международное влияние саамов ощущалось в ООН. Саамы принимали активное участие в выработке практически всех аспектов деятельности ООН в отношении коренных народов (Nystad 2002).

Постоянный форум по вопросам коренных народов воплотил в себе давнюю идею консультативного комитета при ECOSOC. Он обладает мандатом на “рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения и защиты прав человека и основных свобод коренных народов. [Постоянный форум по вопросам коренных народов призван] уделять внимание развитию международных стандартов, касающихся прав коренных народов” (UN, 1982). Постоянный форум можно считать наиболее значительным достижением коренных народов на международном уровне. Отныне лидеры коренных народов могут озвучить свои проблемы и вопросы там, где они не могут не быть услышаны. Единственным способом заставить их замолчать должен быть роспуск Постоянного форума.

Первым, кто предложил идею Постоянного форума, был Ларс Андерс Баер. Шведский саам, Ларс Андерс Баер в течение долгого времени принимал активное участие в национальном и международном политическом движении саамов. На

49-й сессии комиссии по правам человека ECOSOC г-н Баер предложил, чтобы “институциональная структура ООН была усилена ввиду растущего значения проблем коренных народов; это может быть достигнуто учреждением постоянного консультативного органа в ООН, состоящего из представителей самих коренных народов” (UN, 1993, 14). В дополнение к этому Джон Бернанд Хенриксен предложил создать сегодняшнюю структуру Постоянного форума (Nystad 2002). Г-н Хенриксен, саам и советник Министерства иностранных дел Норвегии, был в 1994 г. представителем и юридическим консультантом Совета североевропейских саамов в ООН (Henriksen 2002).

Североевропейские саамы и международные форумы

Политические лидеры саамов добились больших успехов в продвижении вопросов прав коренных народов и саамов в ООН благодаря своему многолетнему опыту работы на всех уровнях. Они научились работать в системе ООН, что не удалось другим группам коренных народов. Как отметила на проходившем в этом году Постоянном форуме по вопросам коренных народов Ригоберта Менчу Туз, лауреат нобелевской премии мира, идея Форума родилась в коридорах ООН (Tuz 2002). Первым президентом норвежского парламента саамов (Norske Sametinget) был Оле Хенрик Магга, представлявший саамов на многих встречах ООН. Его дипломатический опыт и понимание системы ООН стали основанием его избрания председателем Постоянного форума. Свои лучшие качества он проявил за годы работы в Нью-Йорке, и его кандидатура явилась еще одним подтверждением авторитета саамов.

Перспективы

Политические лидеры саамов продолжают рассматривать работу в ООН как путь к дальнейшему самоопределению. В 1998 г. Норвежский саамский парламент опубликовал план действий на ближайшие три года. В этом документе подчеркивается значение продолжения работы с МОТ 169 и рабочей группой по вопросам коренных народов ООН (Norske Sametinget, 1998, 48–50). Кроме того, Анне Нургам, президент Совета саамов, отметила в 2001 г.: “Мы, саамы, работаем бок о бок с другими коренными народами. Мы будем всеми силами

совместно отстаивать права коренных народов. Это подтверждается нашей непрерывной работой в ООН и других международных форумах” (Saami Council, 2001).

Как уже отмечалось, “международное право становится все более важным инструментом, с помощью которого саамы и другие коренные малочисленные народы могут добиваться усиления своих позиций в своих собственных странах. Можно ожидать, что эта тенденция будет только усиливаться” (Sillanpää 1994, 233).

По мере укрепления позиций политических лидеров саамов в международной политике, они уделяют внимание помощи другим коренным народам. Коренные народы Африки, Центральной и Южной Америки, Азии могут только выиграть, используя опыт и ресурсы Совета саамов. Джон Бернанд Хенриксен предложил провести серию семинаров до и после заседаний рабочей группы по вопросам коренных народов. Эти семинары призваны познакомить менее опытных лидеров коренных народов с нюансами международной политики (Henriksen 2002).

Как ведущая группа коренных народов, саамы считают своим долгом помочь менее успешным группам. Скандинавские саамы оказали поддержку масаям в Африке, народам Тибета в Азии и племенам читагонг в Бангладеш.⁸ Различные структуры ООН, занимающиеся вопросами коренных народов, также испытывают благотворное влияние саамов. В 1997 г. при содействии саамов Швеция внесла \$61 633 и Норвегия \$68 552 в добровольный фонд Международной декады коренных народов мира (UN, 1998, 10). В 1997–1998 гг. Финляндия и Норвегия внесли почти по \$100 000 в дополнение к средствам, вложенным в добровольный фонд⁹ (UN, 1998, 4).

Финляндия, Швеция и Норвегия участвуют, помимо структур ООН, в различных региональных организациях. С 1996 г. северные страны и саамы являются членами Арктического совета. Арктический совет революционен по своей структуре, поскольку в этой крупной региональной организации (почти) равной мере представлены национальные правительства и коренные народы Арктики. Политика этой организации состоит в достижении устойчивого развития и равенства в Арктике. Саамы начинают участвовать в работе Совета Евро-арктического Баренц-региона, сосре-

доточенного на сотрудничестве в экономике, торговле, науке и технологии, туризме, охране окружающей среды, развитии инфраструктуры, образовании и культурном обмене, здравоохранении, делах молодежи и коренных народов (Granholm 2001). Норвежский саамский парламент рассматривает эту организацию как один из приоритетов будущего сотрудничества (Nystad 2002).

Что все это означает для саамов? Смогли ли их лидеры изменить свое положение на международной арене? Добились ли они большего самоопределения для своего народа? Автор статьи дает на эти вопросы утвердительный ответ.

Скандинавские страны выигрывают в глобальном измерении в том, что лидируют в вопросах защиты прав человека. В этом смысле они считаются самыми прогрессивными в мире. Однако чем больше глобальных связей создается между регионами и народами, тем больше мера ответственности. Когда Канада расширяет самоопределение своих коренных народов, скандинавы стремятся не отставать и сделать еще больше в этом направлении политики (Henriksen 2002). Когда саамы вносят предложение в рабочую группу по делам коренных народов, Норвегия обычно поддерживает их инициативу. Для Норвегии очень многое поставлено на карту в этой политике: безупречная репутация по правам человека выгодна с точки зрения как политики, так и бизнеса. Ратифицировав МОТ 169, Норвегия обязалась ее выполнять.

Несмотря на то, что не все политики Норвегии согласны с положениями МОТ 169, они обязаны подчиниться (Dunfjeld 2002). “Для НПО в целом и для коренных народов в частности система защиты прав человека становится все более важной ареной напоминания правительствам об их международно закрепленных обязательствах” (Pritchard 1998, 7). Минимальные стандарты, установленные МОТ 169, способствовали улучшению ситуации с правами на землю и самоопределением саамов. Судя по опыту недавней истории, даже при противодействии муниципальных и национальных правительственных структур, деятельность саамов на международной арене будет продолжаться. Возможно, финансовые и моральные ресурсы северо-европейских саамов несколько иссякнут, однако они не могут быть полностью утрачены.

Примечания

- ¹ Саамы – самоназвание лапландцев (лопарей), которое в настоящее время повсеместно употребляется как корректный этноним.
- ² Недавно найденные в Норвегии несаамские скелеты и артефакты эпохи плейстоцена противоречат этому аргументу (Mayell 2001).
- ³ Сапми – саамское название их родины или северной Фенноскандии, ранее называвшейся Лапландией.
- ⁴ Норвегизация – название норвежской политики регулирования культурных стимулов в обучении детей саамов. Норвежская школьная система удалила все аспекты саамской культуры и языка из жизни этих детей, они были помещены в среду с преобладанием норвежцев. Хотя сейчас эта практика резко критикуется и больше не применяется, в то время она рассматривалась как лучший способ создания равных условий как для норвежцев, так для и саамов. Целью было сделать всех граждан Норвегии *норвежцами*.
- ⁵ Единственными исключениями являются канадские инуиты и коренные народы, которые сами обладают большими правами.
- ⁶ В данном случае *международный* означает трансграничное сотрудничество неправительственных групп, выходящих за пределы национальных границ (напр., Совет инуитов или Совет северных саамов). Это также относится к сотрудничеству между неправительственными группами и правительствами государств (напр., между Советом северных саамов и Российской Федерацией). Следует отметить, что саамы воспринимают себя не как единую группу, а как народ, состоящих из нескольких групп. Это восприятие меняется с развитием организаций и сотрудничества различных групп саамов во всем циркумполярном мире.
- ⁷ Совет северо-европейских саамов изменил свое название и акцент деятельности с чисто северо-европейской организации на Совет саамов, когда российские саамы получили возможность участвовать в нем в 1996 г.
- ⁸ Не говоря о российских саамах Кольского полуострова, не располагающих ни большими средствами, ни опытом.
- ⁹ Все цифры приводятся в долларах США.

Литература

- Baer, Lars Anders. "The Saami of Scandinavia and Russia: Great Strides towards Self-Determination since World War II." *Cultural Survival Quarterly* (Spring 1994) 51-54.
- Burger, Julian. *Report from the Frontier: The State of the World's Indigenous Peoples*. London: Zed Books Ltd., 1987.
- Conrad, JoAnn. *Contested Terrain: Land, Language, and Lore in Contemporary Saami Politics*. Ann Arbor, Michigan: UMI Dissertation Services, 1999.
- Dellenbrant, Jan Åke and Ulf Wiberg, eds. *Euro-Arctic Curtains*. Umeå, Sweden: CERUM, 1997.
- Dunfjeld, Leif. Senior advisor, Norwegian Ministry of Municipality Affairs, Office of Immigrants & Saami. Interview by author. Oslo, Norway, June 14, 2002.
- Granholm, Kai. The Barents Euro-Arctic Council. Virtual Finland, 2001.
- Henriksen, John Bernard. Advisor, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Human Rights Division. Telephone interview by author. July 30, 2002.
- Important Years in Saami History*. <http://www.itv.se/boreale/history.htm>, [electronic medium]. March 22, 1996.
- The Kola Lapps*. http://www.eki.ee/books/redbook/kola_lapps [electronic medium]. Accessed 21, October 2001.
- Mayell, Helen. "Bones, Tools Push Back Human Settlement in Arctic Region." *National Geographic* http://news.nationalgeographic.com/news/2001/10/1001_arctichabitation.html. [Electronic medium] 2, October 2001.
- Nickul, Karl. *The Lappish Nation: Citizens of Four Countries*. Bloomington, IN: Indiana University Publications, 1977.
- Norske Sametinget. *Sametingsplan for Perioden 1998-2001*. [Karasjok, Norway]: Norske Sametinget, 1998.
- Nourgam, Anne. *10th Anniversary of the AEPS*. Rovaneimi, Finland: Saami Council, 2001.
- Nystad, Ragnhild Lydia. Vice President, Norwegian Saami Parliament. Interview by author. Karasjok, Norway, May 30, 2002.
- Pritchard, Sarah, ed. *Indigenous Peoples, the United Nations and Human Rights*. London: Zed Books Ltd, 1998.
- Sanders, Douglas. "State Practice & the UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples." in *Becoming Visible: Indigenous Politics & Self-Government*. Edited by Terje Brantenberg, Janne Hansen and Henry Minde. Tromsø, Norway: University of Tromsø, 1995.
- Sillanpää, Lennard. *Political and Administrative Responses to Sami Self-Determination: A Comparative Study of Public Administrations in Fennoscandia on the Issue of Sami Land Title as an Aboriginal Right*. Helsinki: Finnish Society of Science & Letters, 1994.
- Tuz, Rigoberta Menchu. Speech given at United Nation's Permanent Forum on Indigenous Issues, May 13, 2002.
- UN General Assembly. *Status of the UN Voluntary Fund for Indigenous Populations Report of the Secretary General 53rd Session Item 110 of the provisional agenda Programme of Activity of the International Decade of the World's Indigenous Populations*. A/53/282. 1998.
- UN General Assembly. *53rd Session Item 110 of the provisional agenda Programme of activities of the International Decade of the World's Indigenous People Implementation of the Programme of Activities for the Decade Report of the Secretary General*. A/53/310. 1998.
- United Nations Economic and Social Council. *Economic, Social and Cultural Rights Committee Examines Report on Norway*. Press Release: HR/4243, 24. 1995.
- United Nations Economic and Social Council. *49th Session Commission on Human Rights Summary Record of the 24th Meeting*. E/CN.4/1993/SR.24. 1993.
- United Nations Economic and Social Council. *Mandates of the Permanent Forum on Indigenous Issues*. E/CN.4/1982/34. 1982.

Концепции Арктики как международного региона

Е. С. Х. Кескитало

Современные представления об Арктике сформировались под влиянием истории и традиции полярных исследований, в которых оформилась концепция Арктики. В порожденных ею понятиях выстраивается наше восприятие пространства, называемого “Арктикой”. Следовательно, под Арктикой следует понимать скорее концепцию в определенном контексте, чем конкретную реальную территорию. Путешествия и полярные исследования сыграли особенно важную роль в формировании нашего понимания Арктики. В настоящей работе речь пойдет о том, как исторически складывалась концепция Арктики в науке и политической практике, как различались интересы разных стран в арктическом дискурсе, как Арктика на этой основе становилась международным регионом. В работе также оспаривается мнение о том, что арктический дискурс, развившийся на ограниченной базе, способен дать достоверное представление об обширной области, называемой Арктикой.

Развитие понятия Арктики

Долгое время Арктика рассматривалась как периферийный регион, экзотический и необычный, и по этой причине оставалась в основном объектом специальных интересов и целей. Путешествия, полярные исследования и вопросы безопасности были традиционными сферами интереса к

Арктике. Вслед за *путешествиями*, имевшими целью описание и исследование неизученных районов планеты, сформировались *полярные исследования* как область изучения геофизических и экологических особенностей холодных регионов. Манифестацией этого интереса было провозглашение двух Международных Полярных лет исследований в 1882–3 и 1932–3 гг., а также Международного Геофизического года в 1957–8 гг. Примечательно, что во всей этой деятельности Арктика и Антарктика рассматривались вместе, с акцентом на вопросах экологии. Значимым исключением были антропологические исследования инуитов в Северной Америке и коренного населения на Крайнем Севере России (см. напр. Вагг 1983). В основном исследования охватывали область арктического климата (более ограниченную в сравнении с масштабным сегодняшним политическим толкованием Арктики), включая Шпицберген, Северную Канаду с архипелагом, Гренландию, Крайний Север России и Аляску. Во всех случаях исследования сосредоточивались на экзотике, необычности – либо антропологической, либо экологической – и по своему продолжали романтическую традицию возвеличения Арктики (см. Riffenburgh 1993).



Arctic Monitoring and Assessment Programme

 AMAP Assessment Report: Arctic Pollution Issues, Figure 2-1

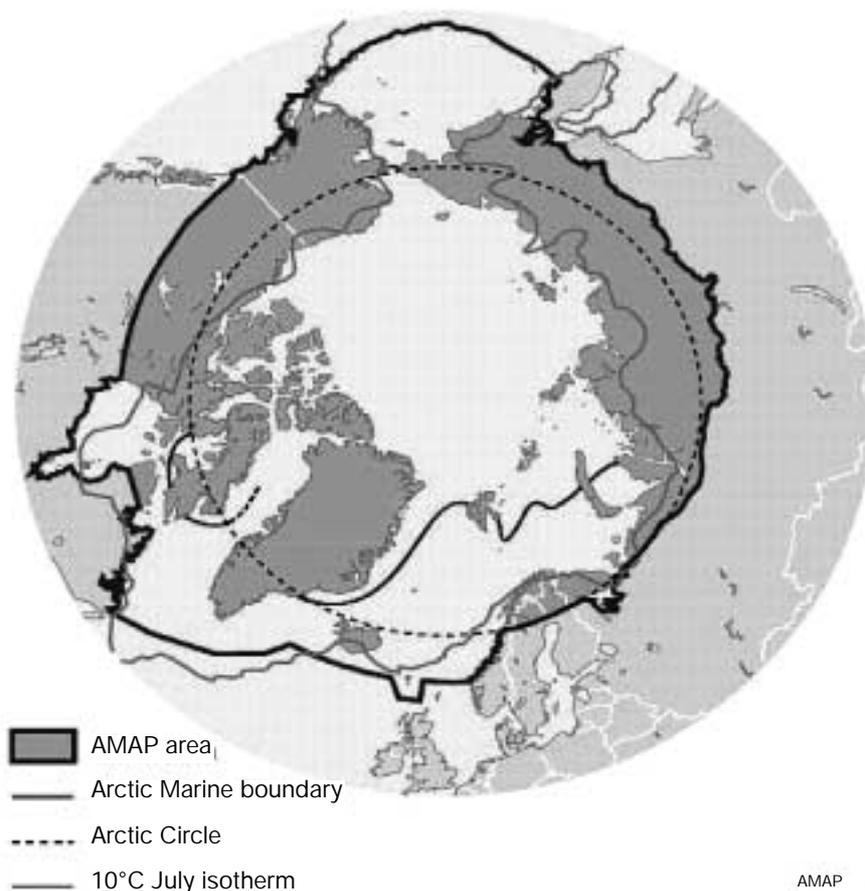


Рис. 1: На карте представлены контуры Арктики по климатическим признакам (июльская изотерма 10° С; здесь же показана морская граница Арктики). Для сравнения показан Полярный круг (сам по себе обозначающий высоту солнца над горизонтом). АМАР – рабочая группа Арктического совета, и обозначенная ею территория соответствует общему политическому определению Арктического региона. Источник: АМАР 1997.

Понимание Арктики как, главным образом, региона экологии и коренных народов уступило место интересам безопасности в ходе II Мировой войны и, позднее, Холодной войны. В то время крайний север стал рассматриваться как потенциально кратчайшая дистанция военного столкновения

СССР и США, и арктический конфликт вовлек в свою орбиту все соседние страны. Особенно это обеспокоило пять небольших стран, которые, пытаясь обособиться от напряженности между Востоком и Западом, определяли себя как Нордические: Норвегия, Швеция, Дания, Финляндия и Исландия. Таким образом, восемь государств (пять названных, СССР, США и Канада) были вовлечены в арктический конфликт СССР и США и стали действующими силами на арене Арктики. Климатический аспект в восприятии Арктики сменился политическим.

Интересы безопасности в те годы впервые обусловили концептуализацию области Ледовитого океана скорее как центра, нежели периферии.

Эта точка зрения была сформулирована известным путешественником и исследователем Стефанссоном, утверждавшим, что с военной точки зрения полюс может рассматриваться как центр. Хотя определение полюса как центра приобрело известность благодаря региональному движению последнего времени, впервые оно оформилось с позиций стратегического конфликта (см. Henriksson 1992).

Акцент на безопасности в Арктике, отодвинувший в тень прежний акцент на коренных народах и окружающей среде, позднее дополнился иными тенденциями конца 1970-х и начала 1980-х. Тенденции развития Арктики направлялись исключительно извне: они развивались за пределами северных регионов, но их последствия были ощутимы на Севере и влияли на его развитие. Среди них: глобализация и распространение коммуникационных технологий, увеличение добычи нефти и газа, связанная с этим активизация экологического движения и противодействия коренных народов, а также изменения, происшедшие в мировой политике на последнем этапе Холодной войны. Столь существенные сдвиги не только открыли возможность сотрудничества на этом обширном пространстве, но и обозначили общие интересы, достижению которых могло способствовать единение вокруг Арктики или даже в более широком циркумполярном контексте.

Период регионального строительства

Конец 1970-х и начало 1980-х стали временем строительства региона, его масштабного развития. Повышение интереса к Арктике под воздействием глобализации и с учетом роли, которую могло играть сотрудничество в снижении напряжения между Востоком и Западом, проявлялось разными путями. Решающее значение имела речь Горбачева в Мурманске в 1987 г., одна из многих речей Горбачева того времени, инициирующих кооперацию в различных областях. В своей речи Горбачев призывал к сотрудничеству в регионе (Горбачев 1987), что послужило стимулом к подъему организационной активности в Арктике. Это подтолкнуло Финляндию к разработке Стратегии охраны экологии Арктики (СОЭА), затрагивавшей одну из областей, упоминавшихся Горбачевым в его речи. Это же позволило Канаде осуществить давно обсуждавшиеся планы создания

Арктического совета, в который позднее вошла СОЭА. Предложения, высказанные в Мурманске, также ускорили учреждение Международного комитета арктических наук (МКАН), целью которого была координация исследовательских проектов восьми стран (впоследствии круг участников расширился). Как СОЭА, так и Декларация Арктического совета были подписаны всеми восемью странами, что закрепило их новое понимание Арктики.

Эти и другие организации, создававшиеся в процессе институционализации, поддерживали и сами опирались на растущее число исследовательских проектов, имевших дело с Арктикой как *регионом* – т.е. исходя из нового для многих понимания территории как центра сотрудничества, а не периферии. Таким образом, организации формировали понимание Арктики как самостоятельного интегрированного региона, а не отдаленной окраины. Сами организации также способствовали дальнейшей институционализации: например, Международная Арктическая ассоциация социальных наук (МААСН) была создана как продолжение МКАН с целью расширения спектра исследований; а деятельность СОЭА–Арктического совета способствовала учреждению Постоянного комитета парламентариев Арктики и созданию Университета Арктики.

Восемь государств играли неравную роль и проявляли неодинаковую заинтересованность в развитии региона. Можно проследить четкую связь между теми странами, которые играли активную роль в строительстве Арктического региона, и теми, кто видел свои северные территории в свете полярных исследований и путешествий. Строительство Арктического региона отвечало, таким образом, интересам стран, которые традиционно рассматривали часть своих территорий как арктические. Наилучшим образом могли (и стремились) работать в области концептуализации Арктики страны, которые определяли эти территории в контексте истории Арктики – как экологические, по большей части традиционные и населенные коренными народами, как средоточие чистой природы в противоположность урбанизированному “югу”.

Доминанта канадского арктического дискурса

Понимание Арктики как экологических и традиционных территорий было особенно сильно выражено в Канаде с исторически присущим ей восприятием части своих северных территорий как Арктики, с высоким уровнем развития арктических организаций и дискурса, с опытом представления Арктики как региона международной политики. Если для большинства государств развитие Арктического региона было новой идеей, то Канада уже в 1970 г. предложила создать Совет Арктического бассейна (в основном как организации сотрудничества, мотивацией к чему послужил конфликт между Канадой и США и стремление Канады обрести союзников среди малых стран). Идея обрела сторонников, получила свое развитие, и в 1989 г. премьер министр Канады официально предложил учредить Арктический совет. В этой организации, заместившей и вобравшей в себя финскую инициативу СОЭА, Канада по большей части развивала дискурс по приоритетным для нее вопросам экологии и коренного населения. Этот дискурс, однако, исходил и из взглядов, характерных для фронтального развития (освоения пограничных территорий): помимо восприятия Арктики как экологического и традиционного региона, в них выражена четкая грань между коренным и некоренным населением, типичная для фронтиров, освоенных в исторически недавнее время. Более того, он четко разграничивал, упрощенно говоря, «нетронутую» Арктику с ее экологией и традиционным (в меньшей степени современным) укладом жизни коренных народов, и нормальный, беспроблемный, современный «юг». Таким образом, канадская концепция Арктики прямо соотносима с прежним, историческим пониманием Арктики. Сама по себе внутренняя арктическая политика Канады изобиловала конфликтами и привлекала внимание к Арктике, в частности к разногласиям в северных концепциях и дискуссиях.

Канада и Финляндия, инициатор СОЭА, заметно различаются по внутренней северной политике и концептуализации Арктики. Если Канада могла широко использовать свои внутренние институты и арктическую самоидентификацию, у Финляндии подобных оснований не было. Финская инициатива СОЭА как стратегии арктического сотрудничества объяснима скорее историей ее отношений с СССР (и Россией), чем историческими связями

с Арктикой. Финляндия обрела независимость лишь в 1917 г.; для ее сохранения она пережила две войны с СССР, а в 1948 г. была вынуждена подписать договор о сотрудничестве с СССР. Узвимое положение и обязательства по договору сотрудничества жестко ограничивали внешнюю политику Финляндии в послевоенные годы, вплоть до распада СССР. Мурманская речь Горбачева означала коренные изменения политики в отношении Финляндии, открывавшие бесконфликтный путь преодоления бывшего внешнеполитического напряжения. Кроме того, развитие арктических инициатив в бывшей зоне конфликта между Востоком и Западом было стратегически выгодно для других стран не только в смысле получения информации и нормализации ситуации в сфере безопасности, но и в получении потенциальных выгод от сотрудничества, как в целом, так и в частных случаях. Непринудительный характер сотрудничества в Арктике оказался привлекательным даже для стран, не посвященных в арктический дискурс и используемые в нем концепции.

Расширенный Арктических регион, включающий восемь стран, означал уже много большее, чем просто зону арктического климата, и вовлекал страны, прежде не считавшие свои земли арктическими – в старом историческом и традиционном смысле. Тем не менее, традиция рассматривать Арктику преимущественно с точки зрения экологии и традиций коренных народов способствовала формированию концептуальных подходов, которые сохранились в рамках расширенного сотрудничества в Арктике.

Различия во взглядах на Арктику

Разные страны образуют две группы по их отношению к арктическому дискурсу. Одна включает четыре страны, имеющие определенную историю фронтира и относящие ее к своим северным территориям, традиционно называемым Арктикой. В эту группу входит Канада, а также Гренландия, Аляска и Россия. Все эти страны традиционно рассматривали территории крайнего севера как Арктику; для этих территорий характерен арктический климат, и они относительно недавно были освоены или интегрированы в инфраструктуру страны, сохранив при этом довольно четкое разделение жителей на коренных и некоренных. Для этих территорий характерны некоторые черты дискурса, о которых говорилось ранее в отноше-

нии Канады. Сходство проявляется во фронтирном развитии, в том числе относительно недавних преобразованиях и соответствующих центро-ориентированных описаниях. Это видно на ряде примеров: Гренландия территориально отделена от Дании, в ней преобладает инуитское население, по культуре она значительно отличается от Дании и является автономией с 1979 г.; Аляска территориально отделена от США, с 1959 г. является полноправным штатом с «моделью конституции», ее проблемы по большей части связаны с недостаточным экономическим развитием (см. McBeath and Morehouse 1994); обширные территории Севера России – здесь эти взгляды выражаются в отношении к Сибири как “самой долговечной части российского ландшафта” (см. Slezkine 1993:1). Принимая во внимание фронтирное развитие и историю дискурса в этих регионах, их описание в терминах экологии и традиций коренных народов не просто воспринимается, но и ожидаемо.

Вторая группа состоит из стран с давно сложившимся отношением к своим северным территориям, которые основательно интегрированы в инфраструктуру этих (небольших) государств. В этом смысле ситуация в Норвегии, Швеции, Финляндии и Исландии имеет выраженные отличия от (доминирующей) канадской концепции. Северные территории этих стран не воспринимаются как изначально необычные и арктические или как фронтиры, и традиционный арктический дискурс здесь не вполне применим. В этих странах северная экология осмысливается не столько как “дикая природа” в англо-американском смысле (т.е. чисто экологическая территория, не заселенная никем, кроме коренных народов), сколько в понятийном поле культуры, например промысловой культуры ранних поселенцев и коренных народов (см. Saaginen 1998, 2002). Традиционное отношение к окружающей среде, таким образом, считается свойственным не только коренным народам, но и всему населению. В этих странах северные районы раньше освоены и более этнически интегрированы, им не свойственно четкое этническое деление. Традиции уклада жизни также в целом имеют меньшее значение, чем, например, в канадской Арктике, и “современные” занятия и стиль жизни достаточно широко распространены (поскольку эти территории более интегрированы внутри страны).

Итак, Арктика не может считаться единой инте-

грированной территорией, характеризующейся современным арктическим дискурсом. Этот дискурс должен рассматриваться не только в свете интерпретации истории Арктики, но и с учетом развития североамериканской концепции фронтира. Эта концепция сыграла важную роль в становлении арктического идентитета в некоторых странах, но в то же время игнорировала внутреннюю ситуацию в этих регионах и то влияние, которое она на них оказывала. Например, сегодняшнее сосредоточение Канады на международном арктическом сотрудничестве на коренных народах – которые еще и сегодня составляют значительную долю населения северных территорий, а вплоть до конца 1950-х гг. были большинством – не является следствием непрерывного внимания к этим вопросам во внутренней политике. Скорее, это результат продолжающейся политической борьбы, подогреваемой недавними протестами организаций коренных народов против былого невнимания государства к Арктике как фронтиру – территории пограничного освоения. Концепция этих территорий как преимущественно экологических и традиционных должна восприниматься в свете фронтирного понимания и развития, а не как фактическое отражение быстро меняющейся ситуации в различных регионах.

Заключение

Из предшествующего обсуждения можно заключить, что на огромной территории Арктики существуют различия, не укладывающиеся в рамки традиционного арктического дискурса, который сам по себе создан историческими концепциями. При этом любые “внутренние” черты “Севера” или Арктики, выходящие за пределы климатических и иных физико-экологических характеристик, могут восприниматься скорее как относительные, чем базовые, и как результат политики (или отсутствия таковой) и распределения ресурсов внутри и вне регионов. Представление об Арктике как преимущественно пространстве экологии, традиций и коренных народов также неотделимо от концепции фронтира, на которой построен арктический дискурс. Тот факт, что стороннее восприятие Арктики фокусировалось на экзотике и непохожести, является еще одной причиной, по которой это узкое понимание Арктики не только сохранилось до сегодняшнего дня, но, что более важно, поощряется проводимой государствами политикой регионального развития. Таким образом, любые

попытки концептуализации “Арктики” как совокупности каких-то основных характеристик и их использования в более широком контексте, должны подвергаться сомнению.

Этот краткий обзор в значительной степени оспаривает правомерность применения традиционного арктического дискурса в контексте восьми стран, поскольку он представляет региональное развитие, привязанное к узкому и далеко не бесспорному историческому пониманию Арктики. Развитие Арктики ярко иллюстрирует трудности, сопутствующие интернационализации и глобализации, особенно с учетом перспектив крупномасштабного развития и вопросов ответственности в региональном строительстве.

Литература

- АМАР Arctic Monitoring and Assessment Programme (1997). *Arctic Pollution Issues: A State of the Arctic Environment Report*. Arctic Monitoring and Assessment Programme, Oslo. <http://www.grida.no/amap/assess/soaer-cn.htm> (Accessed 20 February 2001).
- Barr, W. (1983) ‘Geographical Aspects of the First International Polar Year, 1882–1883’. *Annals of the Association of American Geographers*, 73 (4), 1983, pp. 463-484.
- Горбачев, М. (1987) ‘Новое мышление в контроле над вооружениями: Речь в Мурманске на церемонии в честь присвоения Ордена Ленина и Золотой звезды г. Мурманску’. Мурманск, 1 октября 1987. *Stockholm International Peace Research Institute Internet Database*. <http://projects.sipri.se/SAC/871001.html> (Accessed 20 February 2001).
- Henrikson, A. K. (1992) ‘“Wings for Peace”: Open Skies and Transpolar Civil Aviation.’ In J. Käkönen (ed.) *Vulnerable Arctic: Need for an Alternative Reorientation*. Tampere Peace Research Institute, Research Report No 47, 1992.
- Keskitalo, E. C. H (2002) *Constructing ‘The Arctic’. Discourses of International Region-Building*. Acta Universitatis Lapponiensis 47. University of Lapland, Rovaniemi.
- McBeath, G. A. and T. A. Morehouse (1994) *Alaska Politics and Government*. University of Nebraska Press, Lincoln and London.
- Riffenburgh, B. (1993) *The Myth of the Explorer. The Press, Sensationalism, and Geographic Discovery*. Belhaven press, London and New York.
- Saarinen, J. (1998) ‘Wilderness, Tourism Development, and Sustainability: Wilderness Attitudes and Place Ethics’. In *Personal, Societal, and Ecological Values of Wilderness: Sixth World Wilderness Congress Proceedings on Research, Management, and Allocation, Volume I. Proceedings RMRS-P-4*. USDA Forest Service, Rocky Mountain Research Station.
- Saarinen, J. (2002) ‘Tourism in the Northern Wilderness Areas: Wilderness Discourses and the Development of Nature-Based Tourism in Northern Finland’. In *Ecotourism, Wilderness and Mountains: Issues, Strategies and Regional Development* (2002). Conference proceedings. Department of Tourism, University of Otago, Dunedin.
- Slezkine, Y. (1993) ‘Introduction. Siberia as History.’ In G. Diment and Y. Slezkine (eds.) *Between Heaven and Hell. The Myth of Siberia in Russian Culture*. St Martin’s Press, New York.

Инновации в управлении северными территориями: Опыт Ямало-Ненецкого автономного округа

Юрий В. Неёлов

1. Во многих странах мира утвердилось понимание Севера как особого симбиоза природных и этнических факторов, проблема управления которыми возникает, большей частью, лишь постольку, поскольку они входят в соприкосновение с технической цивилизацией.

Этнические общности, для которых Север является естественной средой обитания, им «не управляют», они там живут, встраиваясь в Север как единственно возможную для себя среду. Предметом же регулирования (управления) являются у них исключительно внутри- и межродовые связи, в том числе и по поводу землепользования.

2. С приходом технической цивилизации Север, как конгломерат разнообразных факторов, резко усложняется, равно как и проблема регулирования здесь экономических, социальных и других процессов.

3. Очень условно проблему управления Севером можно разделить на несколько сегментов:

- регулирование жизнедеятельности коренного населения;
- управление условиями жизнедеятельности приезжего населения, его адаптацией к специфике Севера (прежде всего, природно-климатической, но также социальной и культурной), что, во многом, тождественно созданию здесь искусственной среды обитания;
- управление технологическими процессами, т.е. адаптация к северной специфике имеющихся в распоряжении общества технологий произ-

водства, связанная с решением ряда особых для этого региона проблем;

- регулирование процесса взаимодействия двух, во многом взаимоисключающих, стратегий территориального природопользования – традиционной для Севера и привнесенной извне.

4. Перечисляя названные выше пункты, мы оставляем за скобками очень важный, базовый, по сути, вопрос о том, какую, собственно, ценность имеют северные регионы для страны. Вопрос, казалось бы, сугубо риторический, однако реальная практика предлагает несколько вариантов ответа на него: 1) просто потому, что эта территория и населяющие ее народы входят в состав государства, увеличивая этим разнообразие его этнической и природно-климатической палитры; 2) потому, что в своих северных регионах страна решает некие геополитические и политико-стратегические задачи; 3) потому, что недра этих территорий богаты важными для государства природными ископаемыми или необходимы для какой-либо другой экономической деятельности, имеющей ценность для технической цивилизации. Как правило, все эти задачи образуют на практике некий симбиоз, однако отдельные из них традиционно доминируют, рассматриваясь как приоритетные в социально-экономической политике государства.

5. Во времена СССР Север не рассматривался в качестве особого объекта управления. Если это и случалось, то крайне редко и под давлением чрезвычайных обстоятельств. Причем эта специфика в отдельных сегментах проблемы проявлялась по-

разному и в разной степени. Менялась и сама государственная идеология работы с Севером (прежде здесь господствовал термин «освоение Севера»). В СССР доминировала идеология тотальной унификации общества – социальной, экономической, территориальной или культурной. В этом смысле, Север с его населением, ведущим традиционный образ жизни, ничем, по сути, не отличалось, особенно в 60-80-е годы, от Средней Азии с ее мусульманским населением или от Закавказья с его сложной клановой структурой. Применительно к Северу незначительная поправка делалась лишь на непривычный для основной массы населения страны климат и слабую транспортную доступность («северный завоз»).

6. В структуре государственной идеологии работы с Севером доминировали (а во многих отношениях – являлись единственными) соображения геостратегического и сырьевого характера. Соответственно этому строилось и управление социально-экономическим, социально-культурным и экологическим развитием северных территорий.

7. Идеология тотальной унификации была почти в равной мере характерна для всех сегментов проблемы регулирования развития северных территорий: 1) регулирование жизнедеятельности коренного населения сводилось почти исключительно к внедрению в его образ жизни и социальную организацию принятых в государстве стандартов – социально-политических, социально-экономических и социально-культурных (замена традиционных родовых форм социальной организации Советами народных депутатов, колхозами и совхозами; перевод на оседлый образ жизни; внедрение единых для всей страны принципов организации образования, гигиенических и ветеринарных мероприятий); 2) регулирование условий жизнедеятельности приезжего населения сводилось либо к строительству городов с принятыми во всей стране стандартами градостроительства и организации жилой среды, либо и вовсе к созданию поселений, условия жизни в которых и не претендовали изначально на то, чтобы называться «поселением» или «жильем» в их традиционном понимании (отсутствие нормальных условий жизнедеятельности по умолчанию как бы компенсировалось более высокой, чем в других регионах страны, оплатой труда); 3) можно вспомнить очень немного технических решений, специально разработанных для северных территорий, а организация труда и производства здесь

практически ничем не отличалась от принятых в СССР стандартов (специфичной была лишь более высокая, чем в других районах, ставка на энтузиазм, то, что было принято называть «трудовым героизмом»), и почти никогда технологические инновации не были продиктованы соображениями социального или экологического характера; 4) организация процесса взаимодействия коренного и приезжего населения, присущих им стратегий природопользования, межкультурного диалога и вовсе никогда не рассматривалась как социальная проблема и, соответственно, специфический предмет управления.

8. Таков краткий обзор того исходного состояния, с которого начинается история управления социально-экономическим и социально-культурным развитием Севера в новой России. Я не хотел бы быть понятым так, что я отрицаю весь прошлый опыт такого рода деятельности: попытки подобного тотального исторического нигилизма в 90-х годах прошлого столетия были и имели, в значительной части, плачевные последствия. Не только потому, что менять в этой системе было нечего, как раз наоборот – обновления требовала практически вся система деятельности государства в северных регионах. Однако Север – это достаточно инерционная среда, не допускающая поспешных действий, пусть и продиктованных самыми благими намерениями.

9. Формирование основ реального федерализма в 90-е годы, появление у региона новых финансовых возможностей и определенной самостоятельности в распоряжении ими первоначально спровоцировало ряд излишне импульсивных действий властей северных территорий России (при полной, замечу, поддержке населения). Касалось это, прежде всего, взаимоотношений с коренными малочисленными народами Севера и совершенствования условий жизни населения в новых городах и поселках. В 80-х годах со стороны общественности и гуманитарной интеллигенции, было много требований прекратить практику волевого вмешательства в систему жизнедеятельности, структуру социальной организации коренного населения российского Севера. В 90-х годах власти пошли навстречу этим требованиям, иначе говоря, «оставили коренные народы в покое», как и предлагала общественность. Оставили совсем, свернув государственную поддержку факторий, ветеринарной службы в оленеводстве, прекратив почти принудительное изъятие детей из кочевых семей для обучения

в школьных интернатах и т.д. Сегодня все это с большим трудом воссоздается заново.

Буквально душивший города и поселки огромный дефицит объектов социальной инфраструктуры (учреждений образования, здравоохранения, культуры и т.д.) в новых условиях вылился в бессистемное строительство массы объектов социального назначения, некоторые из которых обречены никогда не работать на запланированную для них мощность, а отдельные – по-видимому, просто не нужны или нужны, но далеко не в первую очередь. Все это стало издержками той самостоятельности в решении вопросов регионального значения, которую получили северные территории в начале 90-х годов и которой они в течение нескольких лет учились правильно распоряжаться.

10. Говоря о новых элементах и подходах к управлению социально-экономическим развитием, которые мы используем в Ямало-Ненецком автономном округе, я намеренно оставляю в стороне все то, что может быть отнесено к категории «новое – это хорошо забытое старое».

11. В сегодняшней России все более укрепляются представления о федерализме как таком типе государственного устройства, которое отражает не только этнические различия в обществе, но и реальное многообразие региональных условий жизнедеятельности населения. Перед нами сегодня стоит проблема эффективной адаптации процессов общероссийской модернизации к специфическим условиям Севера, причем в их локальном, сугубо ямальском, виде. Это касается и проблем формирования рыночной инфраструктуры региональной экономики, и реконструкции политической системы, отражающей процессы формирования российской демократии, и обновления подходов государства к регулированию основных социальных, экологических и этнических процессов. Собственно, в этом, создании системы управления, главной организующей идеей которой является учет и использование специфики Севера как особой среды жизнедеятельности, и состоит инновационный потенциал нашей политики. Мне могут возразить, что этого мало, что другие страны продвинулись гораздо дальше в решении данной проблемы. Отвечу им, что даже те, пока еще скромные сдвиги и достижения, которых нам удалось за последние годы добиться, являются гигантским прорывом для нашей страны, где в течение десятилетий любая специфика рассма-

тривалась как недостаток, подлежащий безжалостному искоренению «пережиток прошлого», а благом считалась лишь тотальная унификация всего и вся.

12. Новые концептуальные и сугубо управленческие подходы характерны практически для всех аспектов жизни северных территорий, нам пришлось, по сути, заново выстраивать систему регулирования экономических и социальных процессов в автономном округе, продвигаясь по некоторым направлениям неизведанными ранее путями, нащупывая новые стратегии решения существовавших десятилетиями и появившихся в последние годы проблем.

13. Может быть, в первую очередь, новых управленческих решений потребовала проблема организации жизнедеятельности коренных жителей региона в новых экономических условиях. Нам потребовалось найти новый баланс между прямым патернализмом, существовавшей ранее тотальной, зачастую принудительной, опекой со стороны государства, сопряженной, правда, со свертыванием самобытности уклада труда и жизни этих народов, и новыми, рыночными по своей природе, регуляторами. При этом пришлось решать проблемы, ставшие для нас, во многом, неожиданными. Так, акционирование коллективных ранее хозяйств в оленеводстве привело к резкому росту поголовья оленей, достигавшего в отдельные годы невиданной ранее цифры в 700 и более тысяч единиц. Возникла угроза резкого дефицита кормовой базы. Одновременно появились трудности со сбытом оленьего мяса. Путающие многих размеры стало принимать социальное расслоение в среде коренного населения автономного округа. Мы сегодня пробуем различные механизмы регулирования товарной (не предназначенной для собственных нужд) части оленьего стада, прежде всего путем изменения закупочных цен, создаем практически в тундре пункты шоковой заморозки мяса и рыбы для их последующей транспортировки и реализации, формируем систему мобильных пунктов закупки продукции оленеводства и рыболовства с одновременным предложением необходимых для хозяйства коренных жителей товаров. Одновременно мы начали работу по возрождению системы факторий, но уже в современном, комплексном, виде, где в одном месте объединены и торговые помещения, и склады с холодильным оборудованием, и медицинские пункты, и помещения социально-

культурного назначения. А главное, мы сегодня ищем различные варианты государственной поддержки коренных малочисленных народов Севера, сохраняющие и усиливающие стимулы к ведению традиционного хозяйства, не провоцирующие иждивенческих настроений и связанного с этим массового злоупотребления алкоголем. Основная проблема сегодня заключается для нас в том, чтобы найти оптимальный баланс между повышением эффективности хозяйства коренных жителей автономного округа и сохранением элементов их прямой поддержки из государственного бюджета. Их хозяйство не может быть эффективным в принятом значении этого слова, предполагающем рост объемов производства, нормы прибыли и т.д.: сами принципы хозяйствования здесь, экологические параметры территории этому противоречат. Вместе с тем, ничем не ограниченная поддержка населения, ведущего традиционный образ жизни, имеет очевидный разлагающий характер. Скажу, что пока методика конъюнктурного баланса нами, в этом смысле, еще не отработана.

Мы в последние годы последовательно решаем задачу повышения роли коренных жителей округа в решении политико-управленческих вопросов. Так, в соответствии с Уставом автономного округа они имеют свою квоту в общей численности депутатов окружной Думы. Кандидатов на составляющие ее 3 депутатских места определяют общественные объединения коренных малочисленных народов Севера, которые затем баллотируются по единому многомандатному округу на всеобщих выборах (кстати, председателем окружной Думы избран признанный лидер коренных жителей округа С. Харючи). Мы постоянно совершенствуем систему проведения выборов применительно к образу жизни и хозяйствования коренного населения – апробирована, например, методика досрочного голосования, проведения пропагандистских мероприятий в кочевых коллективах и т.д.

14. Самым существенным образом изменились и наши подходы к регулированию условий жизнедеятельности на Севере приезжего населения. Изменилась, прежде всего, сама идеология решения данной задачи. Если раньше, в 70-80-е и даже в 90-е годы исходили из того, что нужно привлекать трудовые ресурсы из других регионов страны для краткосрочной, на 5-7 лет максимум, работы на Севере (так сказать, расширенная командировка), то сегодня мы ориентируемся на то, что Север, так же, как любой другой регион, должен иметь

собственные, потомственные трудовые ресурсы. Мы рады тому, что и федеральные власти пришли сегодня к выводу, что российский Север нужно заселять и развивать, причем не руками временщиков. Сегодня мы разрабатываем схему расселения в автономном округе, ориентированную на реальные перспективы социально-экономического развития территории в первые десятилетия XXI века, рассчитанную по принципу «разумной достаточности» трудовых ресурсов для решения проблемы коренной модернизации экономики и социальной сферы региона. Никакой гигантомании образца 70-х годов с кажущимися сейчас безумными проектами городов на 300 тысяч человек. Вместе с тем, мы обоснованно, на наш взгляд, поставили под сомнение концептуальные основы программы массового переселения людей за пределы автономного округа и Севера вообще: выяснилось, что «лишнего» народа у нас нет, безработица в округе практически никогда, даже в самые кризисные годы, не превышала почти естественные 1,5%, т.е. была одной из самых низких в стране. В регионе сформировалась общность постоянного населения, где практически нет различий между людьми, приехавшими в округ в начальный период массивной разработки нефтяных и газовых месторождений, и старожилами; где в семьях приезжего населения уже не только дети, но и внуки родились на Ямале.

В связи с этим качественному переосмыслению подверглась программа переселения, поскольку в своем первоначальном виде она стимулировала лишь отъезд за пределы округа наиболее перспективной части жителей региона – молодежи, получившей высшее профессиональное образование, причем зачастую за счет средств бюджета округа. Сегодня программа переселения сориентирована на строительство жилья для пенсионеров Севера (причем, далеко не все из них хотят уехать в другие регионы страны) с использованием разного рода накопительных схем, где окружной бюджет выступает лишь одним из нескольких инвесторов – наряду с работодателями и самими жителями округа. Это – первое.

Второе. Мы пришли к выводу о необходимости пересмотра структуры социальных обязательств бюджета автономного округа. Причин тому сразу несколько, среди них и снижение доходов округа в результате централизации федеральным бюджетом рентных платежей добывающих компаний, и, главное, качественное изменение социальной

ситуации в регионе. В течение более 10 лет значительные суммы направлялись нами на денежную компенсацию работающему населению в тяжелых климатических условиях и транспортной удаленности автономного округа в форме социальной защиты, своеобразной разновидности социальной помощи, размеры которой достигали в определенные годы 100 процентов должностного оклада. Принятие в свое время этой программы было обусловлено как высокой инфляцией начала 90-х годов, не позволявшей населению делать накопления даже в годичном режиме, так и инерцией прешествовавших десятилетий. Тогда дефицит необходимых для нормальной жизни условий (жилья, инфраструктурных объектов и т.д.) компенсировался высокими доходами, предназначенными, по умолчанию, для вывоза за пределы региона. В сегодняшней ситуации, когда население округа стабилизировалось, эта программа стала абсолютно неэффективной. Исходя из этого, мы приняли решение, существенно сократив круг получателей социальной помощи, направить дополнительные средства на строительство в округе комфортабельного жилья. Эта новая программа призвана решить сразу несколько задач: 1) помочь населению конвертировать свои накопления в дорогостоящую недвижимость, защищенную от инфляции (при этом часть затрат берет на себя бюджет); 2) стимулировать развитие строительной индустрии и создание в ней новых рабочих мест; 3) создать качественно новые предпосылки для стабилизации социального положения молодежи (прежде всего, молодых семей) в округе.

Третье. Мы приступили к разработке принципиально новой программы развития социальной инфраструктуры в автономном округе. От прошлого мы унаследовали не только острый дефицит объектов социального назначения, но и их специфическую структуру, ориентированную на потребности быстро меняющегося населения. Так, количество мест в детских дошкольных учреждениях, чем в общеобразовательных школах: семьи приезжих в которых за время пребывания в округе родились дети, уезжали, как правило, раньше, чем эти дети достигали школьного возраста. На тех же принципах, во многом, строилась и система здравоохранения.

Нам пришлось в кратчайшие сроки решать, в этом смысле, сразу две сложные задачи: 1) восполнение отсутствующих для полноценной жизни всех возрастных групп населения сегментов социаль-

ной инфраструктуры; 2) создание экономической системы оказания социальных услуг населению. Эти задачи, во многом, взаимосвязаны: здравый смысл заставляет строить в округе лишь те инфраструктурные объекты, услуги которых имеют повседневный и массовый характер, а эксклюзивные услуги «покупать» за пределами автономного округа. К последним относятся многие виды профессионального высшего образования, специализированные медицинские услуги, удовлетворение не имеющих массового характера культурных запросов. Сегодня мы, отчасти, правда, эмпирическим путем, определили баланс данных секторов социальной инфраструктуры округа и приступили к его последовательной реализации. В связи с этим мы отказались от некоторых планов и заморозили несколько строек до определения путей их пере профилирования.

Все вместе это позволяет сказать, что в автономном округе принята и реализуется принципиально новая, во многом имеющая инновационный характер для России в целом, социальная политика, отвечающая как особенностям Севера, так и специфике тех социально-экономических условий, в которых сегодня находится вся страна и наш регион – в частности.

15. Достаточно существенна инновационная составляющая в экономической стратегии Ямало-Ненецкого автономного округа. Здесь нами поставлены четыре основные цели: 1) равномерное развитие региона на базе стратегии «очагов экономического роста»; 2) демонополизация основной отрасли регионального хозяйства – топливно-энергетического комплекса; 3) создание экономически целесообразных в условиях Севера перерабатывающих предприятий; 4) развитие малого предпринимательства.

В прежние годы проблема равномерного размещения производительных сил даже не ставилась применительно к автономному округу и другим регионам Крайнего Севера. Считалось, что присутствие промышленности здесь имеет временный характер и будет немедленно свернуто после истощения основных месторождений полезных ископаемых. В Ямало-Ненецком автономном округе неравномерность экономического развития отдельных территорий обуславливает сегодня значительные различия в уровне доходов, обеспечения социальными услугами их населения, необходимость масштабного перераспределения

бюджетных средств в пользу хронически депрессивных районов. Сегодня эта унаследованная от прошлого проблема решается за счет создания в округе третьего крупного промышленно-транспортного района, стимулирующего экономический рост прилегающих территорий.

Традиционно в экономике округа доминировала крупнейшая энергетическая компания России – «Газпром», от налоговых платежей которой, в значительной мере, зависел весь бюджет региона. Сегодня за счет активного инвестиционного и налогового стимулирования в округе появилось несколько независимых производителей газа и других углеводородов. Среди них преобладают небольшие компании, работающие в режиме «одна компания – одно месторождение». Компаниям этого типа присуща высокая технологическая оснащенность, они осваивают месторождения, которые ранее считались неперспективными, доля их налоговых платежей в бюджет округа постоянно растет.

Наконец закончены споры о том, является ли Ямало-Ненецкий округ сырьевым регионом или территорией, пригодной для развития перерабатывающих отраслей экономики. Этот вопрос нельзя рассматривать и решать в отрыве от конкретных обстоятельств места и времени. Нельзя как априорно «назначать» регион сырьевой провинцией, как неправильно и создавать где-либо перерабатывающие производства, исходя из единственного соображения «опоры на собственные силы». Например, сегодня на Ямале возникли объективные предпосылки для создания собственной промышленности по переработке добываемого здесь газа и газового конденсата. Имеются в виду, прежде всего, мощности по производству электроэнергии и продукции газохимии за счет утилизации на месте, так называемого низконапорного газа, непригодного для транспортировки по газопроводам. Мы доказали в правительстве эффективность этих проектов и сегодня прорабатываем условия их реализации с «Газпромом» и РАО «ЕЭС России».

Еще в середине 90-х годов многие были уверены, что в таких, относящихся к арктической зоне, территориях, как Ямало-Ненецкий автономный округ, возможности становления и успешного развития малого и среднего бизнеса объективно ограничены. В качестве причин этого назывались, во-первых, суровые климатические условия,

которые делают предельно рискованным отрыв от крупной государственной или корпоративной структуры, практику самозанятости, когда человек полностью принимает на себя всю ответственность за обеспечение жизни своей семьи. Крайний Север везде, в том числе и у нас во времена СССР, требовал в той или иной мере государственного патернализма, опеки в отношении своих жителей, что, безусловно, наложило отпечаток на их менталитет. Во-вторых, для Ямало-Ненецкого автономного округа, как всякой иной ресурсодобывающей территории, было тогда характерно полное господство в экономике крупных и крупнейших компаний, не только самостоятельно обеспечивавших полный цикл собственного и сопутствующих производств в автономном округе, но и имевших в своей структуре социально-инфраструктурные сегменты соответствующих городов и поселков, подразделения, обеспечивавшие снабжение, торговое и жилищно-коммунальное обслуживание населения. Многим в этих условиях казалось, что любому другому бизнесу на территории автономного округа просто нет места.

Жизнь, однако, заставила убедиться в обратном. И способствовали этому трагические, во многом, события 1993–95 годов, когда возникновение новых хозяйственных условий привело к распаду и угрозе фактического исчезновения крупных производственных коллективов и даже целых отраслей региональной экономики, таких, например, как геология и геофизика, а обесценение сбережений сделало невозможным выезд потерявших работу людей на «Большую землю». Тогда практически в одночасье работы, а вместе с нею – и источника дохода, лишились тысячи жителей автономного округа. Ситуация многим представлялась безысходной: те, кто жил на Крайнем Севере, знают, что там, в отличие от средней полосы страны, не имея работы и дохода, пережить зиму практически невозможно, тем более что в те годы, с их галопирующей инфляцией, положение не спасало и скудное, нерегулярно выплачивавшееся пособие по безработице. В тех обстоятельствах многих жителей округа в буквальном смысле спасли появившиеся возможности создать собственный бизнес. В результате ни пять лет назад, ни сегодня ситуация с занятостью в Ямало-Ненецком автономном округе не была катастрофической.

Кроме того, в 90-е годы именно развитие малого бизнеса помогло нам отчасти восполнить годами складывавшийся дефицит объектов и услуг в тор-

говле, снабжении и бытовом сервисе. Достаточно много малых предприятий возникло в строительстве, где в 2000 году работало 48% всех субъектов малого предпринимательства, что связано, прежде всего, с бумом в жилищном строительстве.

Сегодня мы видим свою задачу в том, чтобы расширить отраслевые рамки малого предпринимательства путем его активного внедрения в топливно-энергетический комплекс, прежде всего в таких его сегментах, как инженерно-проектное обеспечение, ремонт и техническое обслуживание оборудования и т.д. Возможности здесь не использованы и на доли процента.

16. Одним из главных достижений администрации округа мы считаем создание комплексной системы управления природопользованием в регионе. Ее основным звеном является уникальный для России территориальный банк данных геологической и промысловой информации, который позволил нам рационализировать все стадии процесса подготовки и принятия управленческих решений в

сфере недропользования, оптимально вписать его в общую структуру региональной экосистемы, перевести геологическую и геофизическую информацию в формат, удобный для потенциальных инвесторов.

Сегодня, когда автономный округ является самостоятельным субъектом федерации мы прилагаем значительные усилия для того, чтобы природный потенциал округа использовался бережно и рационально, строго следим за сохранением биосферного равновесия, генетического потенциала растительного и животного мира региона. В самое ближайшее время мы предполагаем ввести режим экологического страхования проектов в сфере недропользования, уже привлекаем на льготных условиях организации и фирмы для создания объектов природоохранной инфраструктуры, устанавливаем льготы для предприятий, осуществляющих региональные экологические программы.

Новый треугольник в северном измерении – восток-запад-север: балтийская перспектива

Жанета Озолина

Северное измерение представляет собой концепцию и политику, в полной мере еще не реализованную. Время от времени мы слышим оптимистические доклады о новых достижениях в реанимации СИ, однако в действительности немного вызывает удовлетворение. Одна из причин этого сродни мечте ученого о превращении идеи в политику. Главная проблема в этом ключе – преждевременный и слишком быстрый процесс трансформации. Идея была превращена в политику прежде, чем концепция была разработана, детализирована, принята и утверждена. На I СИФ мы обсуждали дополнительную ценность СИ для Европейского Союза, пытаюсь понять, в чем основная разница между существующими инициативами ЕС на Севере и новой политикой СИ. К сожалению, вдохновляющих выводов, доказывающих полноту потенциала СИ, было немного. Впрочем, здоровая критика стимулирует новые исследования. Еще не поздно в рамках СИФ реконвертировать политику в концепцию и попытаться определить перспективы СИ.

Умножение числа участников СИ

Основным фактором в СИ являются отношения Восток-Запад-Север, представленные Россией – ЕС – Балтией/Арктическим регионом. Рост активности ЕС на международной арене создает параллельные и перекрещивающиеся отношения, имеющие ключевое значение как в краткосрочной,

так и в долгосрочной перспективе. Экономический и политический рост ЕС связан с повышением активности на востоке. Исторически Союз уделял больше внимания своим южным регионам и приграничным странам. Последний раунд расширения, однако, фокусировался большей частью на Северной Европе, что повлекло за собой растущий интерес к территориям к востоку от ЕС. С вступлением Польши и Балтийских государств в ЕС они становятся частью Северной Европы и, благодаря своему географическому положению и инфраструктуре, являются привлекательными в ракурсе построения отношений с Россией и СНГ.

Этот новый треугольник имеет разноплановое значение для отдельных стран, для северных регионов и для Европы в целом. Здесь возможны различные последствия, связанные с вопросами безопасности, политической, экономической и социальной сферами, благоприятные для всех заинтересованных сторон.

Политические аспекты СИ – от двусторонности к многосторонности

Присутствие ЕС и процессы европейской интеграции способствовали нормализации отношений Эстонии и Латвии с Россией. До принятия своей Общей стратегии по России в июне 1999 г. ЕС принимал участие в мониторинге отношений между Россией и Балтийскими государствами,

при этом он рассматривал три страны в качестве партнеров на едином политическом пространстве. Когда в 1998 г. Россия воспользовалась акцией протеста пенсионеров перед зданием Рижского городского совета для оказания политического и экономического давления на Латвию и попыталась найти поддержку своей позиции среди западных политиков с тем чтобы оказать международное давление на страну, Комиссар ЕС по международным делам Ханс ван дер Брёк посетил Ригу и заявил в своей речи “Расширение Европейского союза и Латвия” 20 июня в здании Рижской биржи, что ЕС не приемлет необоснованного давления на страну-кандидат в члены ЕС. Давление России на Латвию, заявил комиссар, вредит целям, провозглашаемым Россией. Давление отпугнет не-граждан от интеграции в латвийское общество, вместо того чтобы способствовать такой интеграции.¹ Аналогичные процессы проходили во время обсуждения Латвией закона о государственном языке. Когда Россия предъявила обвинения Латвии и Эстонии в связи с их якобы неспособностью защитить права человека и права меньшинств, ЕС выступил с заявлением, что в течение нескольких месяцев Россия осуществляла нападки на Латвию и Эстонию в форме, неприемлемой в современной Европе. ЕС потребовал от России воздержаться от беспочвенных заявлений такого рода.²

Новая повестка для СИ

Что можно сказать о складывающемся треугольнике отношений? В первую очередь мы должны рассмотреть политику России в отношении ЕС. Вплоть до середины 1990-х, когда ЕС и НАТО объявили о своем расширении, Россия поддерживала связь с Европой преимущественно на двустороннем уровне. Она рассматривала Европу в основном как экономическую, а не политическую структуру или структуру, имеющую значение с точки зрения обеспечения безопасности, поэтому Союзу уделялось второстепенное внимание по сравнению с отношениями с основными партнерами, такими как Германия или Франция. Можем ли мы сказать, что сейчас наступила новая фаза в российской внешней политике? Судя по частоте, с которой Президент России Владимир Путин встречается с различными лидерами ЕС, мы могли бы заключить, что здесь произошел качественный сдвиг.

Однако существует и пессимистический взгляд на складывающуюся ситуацию: «Это скорее количество, чем качество. Если Россия и имеет последовательные интересы и цели в мире, она не объясняет их достаточно четко. В самом деле, трудно сказать, имеет ли Россия вообще последовательную внешнюю политику. Это не облегчает жизнь Западу: когда Москва заигрывает со “странами-изгоями”, с одной стороны, и предлагает партнерство Европе и США, с другой, каким из этих действий следует верить?»³ В то же время мы не можем не отметить несколько важных тенденций в этих отношениях – тенденций, имеющих особенное значение для Балтийских государств как части треугольника Запад-Север-Восток.

Нашей отправной точкой здесь будет сдвиг в приоритетах российской внешней политики. В последнее время интерес к ЕС как потенциальному экономическому и политическому партнеру возрос. Так называемая “новая внешняя политика” Путина включает в себя несколько ключевых аспектов. На многочисленных встречах в верхах между Россией и ЕС, проходивших в течение последних двух лет, Путин подтверждал, что Россия приветствует перспективу расширения ЕС. Это развеяло опасения, что Россия будет выдвигать какие-либо политические возражения против включения Балтийских стран в ЕС.⁴ Ныне Россия начала делать ставку на сотрудничестве, а не грубых попытках повлиять на ситуацию, постоянно предпринимавшихся в последние годы правления Бориса Ельцина. На пресс-конференции 22 февраля 2001 г. российский министр иностранных дел Игорь Иванов заявил, что Россия надеется достичь своих внешнеполитических целей, направленных на сотрудничество и взаимодействие с иностранными государствами. Россия будет продолжать защищать свои национальные интересы, но она будет также добиваться коллективных решений по большинству современных проблем, заявил министр.⁵ Он также сказал, что Россия начала активизировать свои отношения с ЕС, надеясь, что две структуры смогут стать стратегическими партнерами. В действительности это в значительной степени имеет отношение к уже идущим процессам взаимодействия. По предварительным оценкам положительный торговый баланс России с ЕС составил около 25 млрд. долларов США в 2000 г. На ЕС приходится около 40% российского экспорта. Кроме того, ЕС является крупнейшим рынком для России, в основном благодаря географической близости и доступу к российскому экспорту.

53% российского экспорта нефти приходится на ЕС, что составляет около 16% всего потребления нефти в ЕС; 62% российского экспорта газа поступает в ЕС, составляя около 20% всего потребления газа в ЕС – сотрудничество в этом секторе должно развиваться, и для совершенствования технологии добычи требуются серьезные инвестиции, однако инвестиции невозможны без реструктуризации энергетического сектора России.⁶ После вступления России в ВТО торговые отношения еще более улучшатся.

Наращивание экономического сотрудничества между Россией и ЕС важно для Балтийских государств, сместивших внешнеторговые акценты в сторону западных рынков после финансового кризиса 1998 г. в России. В 1997 г. латвийский экспорт в Россию оценивался в 124,2 млн. долларов США, но в 1999 г. эта цифра снизилась до 26,4 млн.⁷ Несмотря на это, в перспективе Россия по-прежнему остается привлекательным партнером. Если бы отношения между Балтийскими государствами и Россией могли быть столь же разнообразны, как со странами-членами ЕС, то торговые отношения с Востоком могли бы быть более активными. Эта тенденция обусловлена размерами восточного рынка и его географической близостью. Однако экономические отношения в настоящее время излишне перегружены политическим содержанием, поэтому их улучшение на двустороннем уровне в ближайшее время не представляется возможным.⁸

Способность ЕС занимать критическую позицию в отношении России была продемонстрирована на конференции министров в Люксембурге, где обсуждалось Северное измерение. Комиссар по внешним связям Крис Паттен высказал несколько критических замечаний в адрес российского «г-на ЕС» Виктора Христенко, сказав, что официальные структуры задерживают привлечение инвесторов для российских экологических проектов. На пресс-конференции он заявил, что ЕС разочарован дискуссиями по этому вопросу, проходившими в Берлине в апреле, и что фактически решение вопроса еще более замедлилось. Паттен выразил мнение, что основные проблемы, сдерживающие приток иностранных инвестиций в Россию, состоят в том, что Россия медлит с либерализацией налогов, обязательствами иностранным компаниям, упрощением таможенных процедур, обеспечением юридической защиты контрактных прав и введением международных стандартов бухгалтер-

ского учета. Официальное признание России как страны с действующей рыночной экономикой может быть знаком, указывающим на новый поворот в экономическом сотрудничестве.

Одной из опор зарождающегося треугольника, о котором говорилось выше, является Северная Европа, и этот факт нашел свое конкретное выражение в утверждении Европейской комиссией Северного измерения. Почему для Балтийских стран столь важно участвовать в Северном измерении? Одна из причин имеет отношение к треугольнику Запад-Север-Восток, поскольку Северная Европа является частью ЕС, в которой соединяются политические, экономические интересы и интересы безопасности Запада и Востока. Следовательно, это пространство должно быть заполнено положительными ценностями в интересах всех заинтересованных сторон. Эти ценности большей частью определены – экономический потенциал Северного региона, укрепление стабильности и снижение конфронтации в результате сотрудничества, возможность участия в принятии решений, влияющих на будущее региона, дефицит энергоресурсов в ЕС и Балтийских государствах и т.д. Все эти вопросы могут быть решены в контексте треугольника.

Калининград – новый тест для СИ

Одним из важных аспектов нового треугольника является вопрос Калининграда. Как только Балтийские государства будут приняты в ЕС, Калининград окажется анклавом в пространстве ЕС. В январе 2001 г. Европейская комиссия опубликовала дискуссионную статью «ЕС и Калининград», которая призвана помочь ЕС в выработке отношения к ситуации в регионе. Здесь есть несколько важных вопросов для ЕС и соседних стран Литвы и Польши. Калининград является особым регионом России – отделенным от остальной страны и зажатым между Польшей и Литвой. В ближайшем будущем Калининград будет окружен ЕС и НАТО; это означает, что политика в отношении региона и помощь ему будут отличаться от процедур, принятых для других регионов. Для ЕС наиболее существенными вопросами являются передвижение людей и товаров, а также энергоресурсов. Комитет политических действий видит приоритеты в охране окружающей среды, борьбе с преступностью (один из ключевых вопросов

Калининграда), здравоохранении (в Калининграде самый высокий в России уровень заболеваемости СПИДом) и экономическом развитии. Начиная с 1991 г. ЕС выделил Калининграду 14,3 млн. долларов США через программу ТАСИС.⁹

После присоединения Польши и Литвы к ЕС возникнут новые проблемы. Одной из них, вызывающей также обеспокоенность Владимира Путина, является пересечение границ. Литва и Калининград имеют договор об упрощенном режиме пересечения границы, но как только Литва присоединится к ЕС, ей придется принять соответствующие законы ЕС. Это означает введение строгого визового режима. На границе между Литвой и Калининградом ежегодно регистрируется девять миллионов пересечений, и местные жители вполне обоснованно интересуются тем, какой режим виз и пересечения границы будет введен. Качественное состояние 23 пограничных пунктов между Польшей и Литвой также имеет значение, поскольку они должны быть в надлежащем рабочем состоянии и оснащены современными информационными системами. Литва и Россия создали институциональную базу для сотрудничества, подписав двусторонние соглашения по Калининграду. В феврале 2000 г. Россия и Литва выступили с совместным заявлением о региональном сотрудничестве, известном как «Нидская инициатива», и согласовали ряд совместных проектных предложений в рамках Северного измерения, включающий транспорт, газопровод, организацию водоснабжения и вопросы пересечения границ.¹⁰

22 января 2001 г. под председательством Швеции была принята рабочая программа по Калининграду, в которой говорится, что будут предприняты действия в следующих направлениях: укрепление демократии, соблюдение законов и деятельность общественных институтов в России; интеграция России в единое экономическое и социальное пространство Европы; стимулирование сотрудничества в области энергетики и вопросах безопасности (более тесное сотрудничество будет способствовать предотвращению конфликтов, управлению кризисными ситуациями и контролю над вооружениями, разоружению и нераспространению оружия массового поражения; политическому диалогу в рамках Европейской политики обороны и безопасности); продолжение диалога о влиянии расширенного ЕС на Россию; развитие сотрудничества в экологических вопросах, особенно по ядерной безопасности.¹¹

Хотя участники нового треугольника видят перспективы развития Калининграда, многие вопросы до сих пор остаются нерешенными и могут повлиять на дальнейшее развитие региона. В докладе российской делегации на встрече Совета Европы в июне 2002 г. была подчеркнута сложная природа Калининграда. В руках политиков и ученых Северное измерение является инструментом подготовки решений и сценариев, которые могут послужить основой для создания нового типа отношений на Севере.

Примечания

- 1 Балтийская службы новостей, 21 июля 1998.
- 2 LETA, 29 мая 2000.
- 3 *The Financial Times*, 21 февраля 2001.
- 4 В то же время мы не можем исключать возможности того, что по мере приближения дня вступления Россия начнет искать аргументы против членства Балтийских государств. Член Латвийского парламента, Борис Цилевикс, например, заявил, что в дополнение к 31 статье переговоров о членстве, применяемым в настоящий момент, должна быть введена новая - о правах человека и статусе меньшинств в Латвии с точки зрения ее законов.
- 5 Агентство Новостей Интерфакс, Москва, 22 февраля 2001.
- 6 *Uniting Europe*, No.133, стр 7.
- 7 *Diena*, 11 сентября 2000.
- 8 Президент Латвии Вайра Вике-Фрайберга и Президент Литвы Валдас Адамкус уже провели свои долго ожидаемые встречи с Владимиром Путиным, но они имели преимущественно символическое значение, демонстрирующее Российский новый подход к сотрудничеству во внешней политике. С точки зрения «внутреннего потребления» в России встречи были представлены как средство для России защитить свои собственные интересы.
- 9 *The Financial Times*, 16 января 2001.
- 10 Калининград уже является частью нескольких Еврорегионов, созданных с целью развития приграничного сотрудничества. Еврорегион «Балтика» (Дания, Латвия, Литва, Польша, Швеция), «Сауле» (18 региональных и местных администраций из Латвии, Литвы, Швеции и России), «Неман» (Литва, Беларусь).
- 11 *Uniting Europe*, No.129, p. 7.

Путинская Россия в Балтийском регионе

Фабрицио Тассинари

В последнее время в литературе широко освещаются вопросы, связанные с региональными взаимоотношениями в области Балтийского моря. Региональная интеграция в Балтии началась после завершения Холодной войны, одновременно с обретением независимости тремя балтийскими государствами: Эстонией, Латвией и Литвой. Строение региона многомерно, поскольку включает большое число различных аспектов. Оно создано «на основе соучастия» (Joenniemi & Wæver 1992, 25), так как характеризуется активным вовлечением широкого круга политических и гражданских действующих лиц. В институциональном плане регион Балтийского моря (РБМ) имеет довольно свободную структуру, выраженную в устройстве Совета государств Балтийского моря (СГБМ).

Присутствие России в регионе с 1990-х гг. характеризуется, как в таких случаях говорится, «утилитарным подходом» (см. Tassinari 2002a, 26-27). РБМ оказался полезным форумом, позволяющим России следить за происходящими в Европе процессами и в то же время избегать изоляции. С другой стороны, северо-западные области России воспользовались этой организационной гибкостью для интеграции в основном (или исключительно) по направлениям, представляющим для них интерес, без распространения этих инициатив на региональное строительство.

В мае 2000 г. президентом Российской Федерации был избран Владимир В. Путин. За 2000–2002 гг.

в европейской политике России произошел ряд существенных изменений, главным образом по инициативе новой администрации. В настоящей работе предпринимается попытка критической оценки положения дел в связи с политикой России в регионе за последние два года. В начале анализируется воздействие усилившихся двусторонних контактов России и евроатлантических структур на РБМ, особенно в отношениях России с балтийскими государствами. Во-вторых, исследование сосредоточивается на более узкой теме организационной деятельности в рамках РБМ с подведением итогов председательства России в СГБМ. В-третьих, взгляд фокусируется на рассмотрении интеграции северо-западных областей России в РБМ и прослеживается динамика этого процесса с момента прихода к власти президента Путина.

Воздействие российско-евроатлантического партнерства на РБМ

В начале и середине 1990-х годов российская внешнеполитическая элита была озабочена позиционированием страны относительно (или внутри) Европы и в отношении Европейского союза (ЕС) и НАТО. Позиции разных фракций заметно различались. Прозападное течение (т. наз. «западники») поддерживали представители либеральных правящих кругов и высокопоставленные лица из МИДа России (прежде всего тогдашний министр Андрей Козырев). В этом стане отстаивалась необходимость интеграции России в западные структуры

безопасности как единственного средства от самоизоляции новой России. «Славянофилы» (иногда именуемые «евразийцами»), напротив, поддерживали ориентацию внешней политики России на ее развитие по уникальному «третьему пути» цивилизации на стыке Европы и Азии. Третью группу, преобладавшую в конце президентства Ельцина, составляли «державники» (сторонники сильной государственной власти). Эта группа выступала за отход на позиции внешней политики «средней мощности» с ориентацией, главным образом, на важное для России геополитическое окружение (Tassinari 2002a, 13–14).

Новое тысячелетие подвело внешнеполитическую элиту к более реалистическим позициям. В их основе лежит политическая стратегия, принятая с начала президентства Путина в отношении Европы. Новая российская администрация стала усиленно проводить политику сближения с ЕС и НАТО. Эволюция двусторонних отношений между Россией и ЕС за последние два года выявляет определенный парадокс. С одной стороны, почти отсутствует прогресс в отношении двух базовых инициатив: заключенного в 1997 г. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве и принятой в 1999 г. «Общей стратегии по России». Это можно объяснить тем, что два названных документа рассматривают Россию как «однородное целое» (см. Browning 2001, 22) и стараются придать сотрудничеству стратегический масштаб. С другой стороны, больше внимания стало уделяться региональному измерению. Это можно связать с тем, что региональные отношения редко воздействуют на жизненные внешнеполитические интересы и развиваются в основном по линии «мягкой» безопасности.¹ Значительные средства выделены «Северному измерению» (Европейская комиссия, 1998), например, через вновь учрежденное Экологическое партнерство Северного измерения (ЭПСИ), которое обеспечивает эту политику ЕС конкретными финансовыми средствами для борьбы с экологической угрозой на северо-западе России. Кроме того, как будет рассмотрено ниже, Европейская комиссия и Россия в вопросе о статусе Калининградской области России сотрудничают по многим вопросам «мягкой» безопасности (ядерная безопасность, организованная преступность, транспорт) с целью превратить область в «экспериментальный регион» отношений России и ЕС (Holtom 2002). Что касается НАТО, то сближение России с Западом следует рассматривать в рамках нового «стратегического партнерства» с

США, которое привело, среди прочего, к созданию в мае 2002 г. Совета НАТО-Россия (Krickus 2002).

В какой мере происходящее влияет на РБМ? В качестве исходной точки напрашивается анализ того, как на отношениях со странами, традиционно входящими в «сферу интересов» России, т. е. балтийскими государствами, отозвалась интеграция ЕС и НАТО. В 1990-е гг. большое внимание уделялось отношениям между Россией и Балтией, и не только с точки зрения двусторонней конфронтации в «жесткой» безопасности (Heurlin & Hansen 1996), но и в этнокультурной, экономической и социальной сферах (Alexandrova 1998; Jonson 1997). Чтобы рассмотреть тенденцию, заложенную новой администрацией, полезно синтезировать полемические темы 1990-х гг.

Устойчивое давление России на государства Балтии² было вызвано не мелкими нерешенными пограничными проблемами, а, главным образом, положением русскоязычного меньшинства. Это меньшинство образует треть населения Латвии и Эстонии — двух стран, где позиция законодателей выглядела особенно жесткой.³ Естественно, аналитики из государств Балтии заявляли, что пристальный интерес России к этому меньшинству на деле скрывал ее империалистические устремления в отношении этих стран (о «троянском коне» см. Miniotaite 1998, 191).

Содержание полемики претерпело значительные изменения после прихода новой администрации. Поскольку расширение НАТО и ЕС стало реальностью и определяло внешнеполитические приоритеты Эстонии, Латвии и Литвы в кратко- и среднесрочной перспективе, Россия попыталась скорректировать и свою позицию. В ее внешнеполитической доктрине 2000 г. страны Балтии рассматриваются в контексте отношений России и Европы, в отличие от предыдущей доктрины, где они представлялись частью «постсоветского» пространства (которое в 1990-е гг. также называли «ближним зарубежьем»). Это не просто смена понятий. Такое изменение предполагает новую политику российской администрации в отношении Балтийских государств. Российская внешнеполитическая элита теперь одобрительно относится — по крайней мере, с открыто выраженным согласием — к расширению НАТО и ЕС в Балтийском регионе, что, при параллельном развитии российско-евроатлантического партнерства,

можно толковать как явный признак разрядки. Одновременно были окончательно разрешены некоторые конкретные межгосударственные вопросы, что показывает становление нового типа двусторонних российско-балтийских отношений. Например, Латвия внесла исправления в закон, запрещавший лицам, не говорящим по-латышски, участвовать в национальных публичных конкурсах (RFE/RL Baltic States Report vol. 3 n. 16). Наболевший вопрос о статусе Московского патриархата⁴ в Эстонии окончательно решен после того, как Эстонская православная церковь одобрила его регистрацию (см. RFE/RL Baltic States Report vol. 3 n. 13).

Однако не весь российский политический истеблишмент признал эту корректировку позиций. В 2002 г., например, посол России в Эстонии возражал: «Принятие Балтийских государств в НАТО не добавит стабильности ни этим государствам, ни НАТО, ни России» (RFE/RL Baltic States Report vol. 3 n. 17), а министр обороны Сергей Иванов в июле 2002 г. заявил, что в случае расширения НАТО в Балтии «Россия будет [...] вынуждена пересмотреть не только свои военные позиции, но и весь спектр международных отношений как с альянсом в целом, так и с названными Балтийскими государствами», и что расширение НАТО «может также стать фактором, существенно дестабилизирующим ситуацию в Балтийском регионе и всей Европе» (RFE/RL Baltic States Report vol. 3 n. 24). Эти примеры показывают, что обновленному отношению России к Балтийским странам еще предстоит утвердиться на всех уровнях власти и общественного мнения⁵. Нельзя недооценивать эту динамику в настоящем и будущем развитии Балтийского региона.

Можно считать, что Балтийские государства участием в РБМ преследуют две основные цели. С одной стороны, страны Балтии хотят показать, что участием в региональных организационных структурах – в которые также входят страны-члены ЕС и НАТО – они проявляют желание и готовность войти в западные организации. С другой стороны, региональные институты — хотя их свободная структура не располагает к обязательствам высокой политики — представляют для Балтии (мягкий) щит от российских волеизъявлений посредством «привязывания» России к тем же организационным структурам. При этом обе мотивации устарели или устаревают, так как в 2004 г. все три страны станут членами НАТО и ЕС. Затем иници-

ативы и институты регионального строительства придется пересматривать в новом свете.

Председательство России в СГБМ в 2001–2002 гг.

СГБМ — наиболее представительная региональная организация на Балтике. Она объединяет все прибрежные страны, а также Норвегию и Исландию «как часть нордического комплекса» (Joenniemi 1999, 8). Что еще важнее, полноправным членом Совета является Европейская комиссия. Совет работает с начала 1990-х гг. (основан в марте 1992 г.) как форум участников регионального строительства в северо-западной Европе. Диалог по различным вопросам не всегда был легким, и СГБМ служил инструментом, представляющим динамику и многомерность региона.

При ожидаемом расширении Евросоюза и растущем участии Российской Федерации в североевропейских делах необходимо переосмысление роли и задач Совета, чтобы идти в ногу с важными переменами, происходящими на европейской арене. В 1996 г. в Висби был принят новый «План действий», расширивший поле деятельности СГБМ; в 1998 г. Совет образовал секретариат⁶, впоследствии получивший статус международной организации. Алгоритм деятельности этой организации развивался на протяжении ряда лет. Но что станет с СГБМ, когда восемь из девяти прибрежных стран окажутся членами Евросоюза? Повидимому, подавляющее большинство вопросов будет решаться в ЕС, который, как уже отмечалось, создал «Северное измерение» в качестве политической системы для Северной Европы. С другой стороны, высокая политика и нерешенные вопросы «жесткой» безопасности в регионе, похоже, превосходят усилия регионального сотрудничества и способствуют возврату на позиции конфронтации, как видно в случае с Калининградом (см. Tassinari & Williams, 2003; см. также следующий раздел). Однако Совет все больше ориентируется на создание *ниши*, обеспечивающей его преимущества и ограничивающей вмешательство более высоких структур, даже при пересечении с деятельностью Брюсселя. В этих рамках Совет может представлять собой, во-первых, базовый инструмент политики ЕС в регионе, использующий разнородную сеть отношений, которая стимулировала региональное сотрудничество в начале 1990-х гг. Во-вторых, он может быть платформой действенной политики,

поскольку Россия является его полноправным членом.⁷ Собственно, это и есть главная мысль настоящего раздела: в Совете Россия имеет хорошие возможности интеграции в Балтийский регион. Эту тенденцию подтверждает председательство России в СГБМ с июля 2001 по июнь 2002 г.

До своего председательства в Совете Россия играла довольно скромную роль в его деятельности. Она использовала этот инструмент сотрудничества в целях достижения преимуществ по ряду политических направлений для вовлеченных в региональную деятельность административных единиц (прежде всего Ленинградской, Калининградской областей и г. Санкт-Петербурга; см. след. раздел). С другой стороны, Россия обычно уклонялась от участия в региональных мероприятиях, если это вело к более высокому уровню региональной интеграции. И здесь ключевое значение имеет грань между возможностями сотрудничества по вопросам «мягкой» безопасности и препятствиями, обусловленными «жесткой» безопасностью. Верным показателем намерений и позиций государств-членов Совета служит институт председательства с ежегодной ротацией. К настоящему моменту каждая страна имела возможность побывать председателем по разу, благодаря чему внутри организации довольно четко выявились два разных течения. Северные страны (Норвегия, Финляндия, Швеция и Дания) традиционно проводят очень активную региональную политику с новыми инициативами – такова, например, финская инициатива, легшая в основу «Северного измерения». В эту группу можно включить и Германию, учитывая ее роль инициатора Совета⁸ и активную региональную политику в период председательства Германии в 2000–2001 гг. Ко второй группе относятся страны-кандидаты ЕС (государства Балтии и Польша). Как уже отмечалось, их деятельность в регионе явно нацелена на расширение Евросоюза и наведение мостов с Европой посредством РБМ и его институтов.

Председательствуя в СГБМ, новое руководство России продемонстрировало активное участие в региональных организациях и обновленный интерес к РБМ, в особенности, как показано выше, к созданию в перспективе новой институциональной системы СГБМ. При председательстве России обозначились намерения расширить сотрудничество между СГБМ и ЕС по вопросам политики в отношении РБМ. В то же время Комитет высших чиновников (КВЧ),⁹ который можно считать

«исполнительной ветвью» Совета, интенсивно поощрял диалог с институтами Евросоюза. В частности, в Брюсселе состоялись встречи с официальными лицами Европейской комиссии (январь 2002 г.), а в Страсбурге — с представителями Совета Европы (март 2002 г.). Председательство России в СГБМ переориентировало деятельность Совета на ближайшую перспективу в виде инструмента «мягкой» безопасности для ЕС в регулировании региональных политических отношений (см. Ojanen 2002).

Имидж и реальность субъектов Российской Федерации в РБМ

Третий и последний аспект, который следует учесть при всестороннем критическом обзоре позиции России в отношении РБМ, — геополитическая среда в более узком смысле, где находятся непосредственно вовлеченные в региональное строительство «балтийские» субъекты Российской Федерации.

Российскими регионами, связанными с РБМ, являются Калининградская и Ленинградская области, город Санкт-Петербург (части России, выходящие к Балтийскому морю), а также Псковская и Новгородская области и Республика Карелия. Как уже говорилось, в последние месяцы Калининград был объектом повышенного внимания. Калининград представляет собой случай *per se* по своему географическому положению и как российский анклав в расширенном Евросоюзе (Tassinari 2002b). В связи с этим транзит российских граждан стал острой проблемой во взаимоотношениях России и ЕС в 2002 г., подтверждая наше предположение, что региональное сотрудничество на Балтике осуществимо только с учетом «мягкой» безопасности. Таким образом, проблему Калининграда следует рассматривать на уровне двусторонних отношений ЕС и России (см. RFE/RL Baltic States Report Vol. 3 N. 39), выходящую за рамки РБМ. Подтверждением тому служит заключение глав балтийских государств на саммите СГБМ в Санкт-Петербурге в июне 2002 г., где вопросу Калининграда было уделено большое внимание и отмечено, что его решение должно быть всецело передано на «совместную проработку» ЕС и России, а также, по необходимости, заинтересованных государств (Baltinfo 2002). Для нас представляет интерес, какие административные и внутривластные последствия

вызвала интеграция регионов северо-западной России в РБМ. В этой связи не следует недооценивать относительную автономию, которой пользовались регионы в течение 1990-х гг. в формировании своей политики и, что более важно, во внешних отношениях. Деятельность областей регламентируется уставами, которые определяют их полномочия в принятии самостоятельных решений (без утверждения федеральными структурами) в ряде сфер политики. В 1996 г. было проведено разграничение полномочий между администрацией Санкт-Петербурга и РФ, и город получил «полномочия и права области» (Oldberg 2000, 46).

Не следует недооценивать и того факта, что местные и областные власти демократически избираются гражданами. Этот факт, наряду с мощной поддержкой влиятельных местных лобби (в данном случае нефтегазовой промышленности), использовался губернаторами и региональной бюрократией для обособления от федеральных властей. В середине и конце 1990-х гг. это было лейтмотивом в регионах Северо-Запада России. Они проявили исключительную активность в отношениях с зарубежными партнерами по Балтийскому региону. С одной стороны, Балтийское море для этих областей – наиболее выгодное и попросту единственно доступное «окно в Европу». Региональное сотрудничество и перспективы самих областей тесно связаны с развитием отношений с соседями по региону. С другой стороны, контроль федеральных структур над областями постепенно ослабляется встречными действиями областей, постоянно переходящими ограничения федерального права. Так, в середине и конце 1990-х гг. Санкт-Петербург развил тесное сотрудничество с Данией по вопросам «мягкой» безопасности. В итоге Москве пришлось решительно вмешаться, поскольку на переговорах начали рассматриваться вопросы «жесткой» безопасности применительно к Ленинградскому военному округу (Heurlin 1997, 3), которые являются прерогативой Центра.

Новую администрацию с момента прихода ее к власти обвиняли в централизации и авторитаризме. Регулирование отношений центр-периферия, безусловно, служат тому наглядным примером. В мае 2000 г. администрация президента Путина создала институт полномочных представителей президента, задача которых – укрепить федеральное право в регионах. Федерация была поделена на семь округов, примерно соответствующих семи военным округам, а уполномоченные назначены

для контроля над ситуацией и обеспечения соответствия местной политики федеральному законодательству.

Формально между местными администрациями и уполномоченными президента нет конфликта власти, так как первые проводят в жизнь местные уставы, а последние следуют федеральному закону. Однако положение и правовой статус уполномоченных не был в должной мере определен и регламентирован¹⁰, и в течение двух лет уполномоченные в своих действиях исходили из разных критериев: одни строго соблюдали установления согласно их мандату, другие излишне вмешивались в местную политическую жизнь. В итоге, хотя мотивом создания этого поста было укрепление Федерации, «шепотки» неудовольствия, ходившие по российской периферии в 1990-е гг. по поводу контроля центра над регионами, переросли в открытые протесты против неконституционности действий уполномоченных.

Позвольте теперь обрисовать динамику событий с момента создания поста уполномоченных президента (который обещает стать не временным, а постоянным) в областях Северо-Запада. Представитель президента в Северо-Западном округе Виктор Черкесов первые два года занимался, главным образом, вопросами бизнеса. В практическом смысле это довольно мягкий стиль интерпретации функций представителя президента¹¹. Однако неоднозначная, недостаточно регламентированная ситуация вызывает ряд следствий, которые можно свести в диалектичный краткосрочный сценарий. С одной стороны, растущее участие уполномоченных в политической жизни областей Северо-Запада может привести к конфликту с областным руководством, особенно в периоды, например, губернаторских предвыборных кампаний. Губернаторы будут стараться легитимировать свою роль представителей граждан и опротестовывать институт президентских представителей. В результате внутренняя напряженность между властями приведет к пассивности областей в Балтийском регионе. Динамизм, характерный для российских регионов, усилил процесс интеграции России в СГБМ. Централизация в целях контроля региональных властей ослабила бы не только федеральные структуры, но и региональное строительство в РБМ.

Если, напротив, регламентировать институт представителей президента и ввести их полномочия в

конкретные политические и правовые рамки, этот новый ресурс российской федеральной власти мог бы оказаться полезным для областей Северо-Запада. В таких рамках уполномоченные действовали бы только в сферах федеральной юрисдикции, не относящихся к компетенции субъектов РФ. Тогда процесс постепенного подрыва федеральной целостности центробежными силами периферий сменился бы центростремительной¹² тенденцией, основанной на активном участии федеральной власти в лице представителей президента в региональной и местной деятельности. Итогом стал бы еще больший динамизм регионов, получивших право действовать без ограничений центра, что вместе с тем подняло бы уровень однородности федеральной структуры.

Заключительные замечания

Целью этой работы был анализ наиболее характерных тенденций, обнаруживаемых в действиях новой российской администрации по отношению к РБМ. За 2000–2002 гг. произошел ряд существенных сдвигов в позиции России в региональной деятельности на Балтике. Анализ проводился в трех (иногда взаимно перекрывающихся) измерениях: Европа, Балтийский субрегион и фактор внутривнутриполитической динамики. В заключительном разделе суммируются основные выявленные показатели этих измерений, и делается попытка представить ряд краткосрочных сценариев интеграции России в РБМ, применительно главным образом к двухлетию второй половины президентского срока Путина.

В европейском измерении президент Путин в основном развил новую позицию сближения с евроатлантическими структурами. Европа в возрастающей степени становится политическим пространством, которое может объединить Россию с Западом. Администрация Путина признала этот крупный сдвиг, произошедший в геополитическом и дипломатическом ландшафте континента, и скорректировала по нему внешнеполитическую доктрину России. Однако российско-европейские узы крайне хрупки, когда речь заходит о стратегической «жесткой» безопасности. Здесь на карту ставятся жизненно важные национальные интересы, и преобладает конфронтационный стиль переговоров. Региональный аспект «мягкой» безопасности (а именно он традиционно находится в центре внимания ЕС) был испытан на Севере.

Как оказалось, он способствует более гибкой интеграции России в европейские структуры и может положить начало позитивной тенденции.¹³

В этом отношении важна позиция Балтийских государств Литвы, Латвии и Эстонии. Три вновь обретших независимость страны воспользовались балтийским региональным движением для достижения своей главной внешнеполитической цели – вступления в Евросоюз и НАТО. Это обстоятельство, наряду с изменившимся отношением России к Европе, привело к (молчаливому) согласию высших лиц российской администрации с предстоящим расширением ЕС и НАТО. Но российская администрация не однородна в своем отношении к этому расширению. Официальная доктрина рассматривает страны Балтии в контексте российско-европейской политики, однако многие представители федеральной власти по-прежнему говорят о них как о «проблеме российской политики» (Alexandrova 1998, 90). Тем не менее, пополнение НАТО и ЕС странами Балтии планируется в ближайшее двухлетие. В этом отношении вторая часть первого президентского срока Путина будет посвящена преодолению сохраняющихся разногласий в российской администрации. Направленность этой динамики формируется как политиками, так и общественным мнением – и в России, и в странах Балтии.

На субрегиональном уровне первое председательство России в СГБМ в 2001–2002 гг. продемонстрировало наличие существенно пересмотренной стратегии по региональной деятельности в РБМ. До 2001 г. Россия играла скромную роль в инициативах, выдвигавшихся СГБМ и другими организациями. Председательство, однако, оказалось своевременным в связи с динамикой событий более широкого европейского масштаба, как упоминалось выше. Российская внешнеполитическая элита воспользовалась этой возможностью пересмотра роли России в РБМ и СГБМ. Развивая контакты между КВЧ СГБМ, Комиссией ЕС и даже Советом Европы, Россия обеспечила сохранение ниши, в которой сможет действовать СГБМ даже после расширения ЕС и НАТО, и в которой Россия будет играть соответствующую роль: СГБМ может служить инструментом для осуществления стратегий «мягкой» безопасности ЕС в регионе, например «Северного измерения». Другими словами, инициативы, выдвинутые во время председательства России, похоже, послужили преобразованию СГБМ в «действенное агентство ЕС» (Ojanen 2002).

Вопрос Калининграда приобрел первостепенную важность не только в определении степени интеграции России в РБМ, но и, более того, стал испытанием отношений между Брюсселем и Москвой. Проблема Калининграда показала, что сюжеты высокой политики между Россией и ЕС выходят за пределы сотрудничества и рассматриваются более традиционно, на уровне двусторонних конфронтационных отношений.

Внутри страны попытки централизации, предпринятые новой администрацией, проявились в создании института уполномоченных президента. Это может привести к одному из противоположных результатов. С одной стороны, представители президента могут усугубить неразрешенный конфликт полномочий, в данном случае основанный на явном правовом пробеле по разделу сфер компетенции, между областными и федеральными властями. С другой стороны, при условии более четкого разделения полномочий и ответственности политиков эта формула – при участии на местной политической арене как областных, так и федеральных властей – могла бы иметь успех в интеграции регионов России в РБМ. Это обеспечило бы сочетание традиционной активности регионов в балтийских делах с преимуществами и возможностями (в частности, быстротой принятия решений), которыми располагает федеральная власть.

Примечания

- ¹ Как следствие, в случаях, когда региональное измерение наталкивается на внешнеполитические интересы и «жесткую» безопасность, сотрудничество прекращается и происходит возврат к конфронтации; ср. ниже вопрос о статусе Калининградской области.
- ² Включая военное давление. Не следует недооценивать ни то, что российские войска оставались на территории балтийских государств до 1993–94 гг., т.е. года три после провозглашения ими независимости, ни факт милитаризации Калининграда (Oldberg 2000, 48-49).
- ³ В законы о гражданстве Эстонии и Латвии введены жесткие ограничения, т. наз. «оптация 1940» (позднее, в 1998 г., законы Латвии были изменены). Литовский закон, напротив, получил название «нулевой оптации», поскольку в нем гражданство гарантировалось всем постоянным жителям, а не только жителям с периода между двумя мировыми войнами и их по-

томкам, – отсюда дата 1940 г. (ср., напр., Pikauev 1997, 133–157).

- ⁴ В июле 2001 г. российский министр иностранных дел Иванов еще ссылался на это обстоятельство как «нарушение религиозных прав» (ср. Baltinfo 2001).
- ⁵ В течение мая 2002 г., например, посольство Эстонии в Москве неоднократно выступало с протестами против вандализма (RFE/RL vol. 3 n. 17).
- ⁶ Первоначально государства-члены не хотели образования секретариата, чтобы сохранить гибкость организации, которая была бы ослаблена в случае создания централизованной администрации.
- ⁷ Ср. Ojanen 2002, 8-9.
- ⁸ СГБМ был создан на основе совместной германо-датской инициативы тогдашних министров иностранных дел Уффе Эллеманна Йенсена (Дания) и Ханса-Дитриха Геншера (Германия).
- ⁹ Председательство в КВЧ связано с председательством в СГБМ.
- ¹⁰ Некоторые региональные власти неоднократно опротестовывали этот пробел в законодательстве (ср. RFE/RL vol. 2 n. 15, 21 и 23).
- ¹¹ Работа и методы других уполномоченных, на пример, бывшего премьер-министра Кириенко, подвергались резкой критике (см. RFE/RL vol.2 n. 15).
- ¹² О центробежных и центростремительных силах в российском регионализме см. Tassinari 2002a, 27.
- ¹³ Похоже, польское предложение по «Восточному измерению» подтверждает это предположение.

Литература

Alexandrova, Olga: "Ambiguities and Normalisation in Russian-Baltic Relations." In: Mathias Jopp (ed.): *Approaching the Northern Dimension of the CFSP: Challenges and Opportunities for the EU in the Emerging European Security Order*. Helsinki, 1998, 89 и сл.

Baltinfo – The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States n.39 2001.

Baltinfo – The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States n.49 2002.

Browning, Christopher S.: *The Construction of Europe in the Northern Dimension* Copenhagen Peace

- Research Institute Working Papers 39, Copenhagen, 2001.
- European Commission: Communication from the Commission: a Northern Dimension for the Policies of the Union, Brussels, 1998.
- Heurlin, Bertel, Denmark and the Baltic Sea: Three Minor Articles. Danish Institute of International Affairs Working Papers 9, Copenhagen, 1997.
- Heurlin Bertel, and Birthe Hansen (ed.): The Baltic States in World Politics. London, 1997, 112 и сл.
- Holtom, Paul: "Kaliningrad in 2001: from Periphery to Pilot Region" в: Paul Holtom and Fabrizio Tassinari (ed.): Russian Participation in Baltic Sea Region-Building: a Case Study of Kaliningrad, Humboldt University, Berlin 2002.
- Joenniemi, Pertti: Bridging the Iron Curtain? Cooperation around the Baltic Rim COPRI Working Paper n.22, Copenhagen 1999.
- Joenniemi, Pertti, and Wæver, Ole: Regionalisation around the Baltic Rim: Notions on Baltic Sea Politics. Доклад, прочитанный на 2-ой парламентской конференции по сотрудничеству в Прибалтике, Oslo, 1992.
- Jonson, Lena: "Russia and the 'Near Abroad': Concepts and Trends." В: Birthe Hansen and Bertel Heurlin (ред.): The Baltic States in World Politics. London, 1997, 112 и сл.
- Krickus, Richard, J: Russia in NATO: Thinking the Unthinkable, Copenhagen, DUPI, 2002.
- Miniotaite, Grazina: "Lithuania." В: Hans Mouritzen (ed.): Bordering Russia: Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim. London, 1998, 165 и сл.
- Ojanen, Hanna: "Think globally, act locally: the EU Northern Dimension and the CBSS" in Baltinfo, The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States, n. 47, 2002.
- Oldberg, Ingmar: 'Russia's Baltic Regions Between Moscow and the West: The Roots of Regionalism' В: Olav F. Knudsen, (ed.). Security and Cooperation in the Baltic Sea Region - A Juxtaposition of Research Problems. Proceedings from a Workshop at the Swedish Institute of International Affairs, August 2000.
- Ozolina, Zaneta: "Latvia." In: Hans Mouritzen Hans (ed.): Bordering Russia: Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim. London, 1998, 131 и сл.
- Pikayev, Alexander: "Russia and the Baltic States: Challenges and Opportunities." In: Birthe Hansen and Bertel Heurlin (eds.): The Baltic States in World Politics. London, 1997, 133 и сл.
- Radio Free Europe/Radio Liberty: Baltic States Report vol. 3 n. 13
- Radio Free Europe/Radio Liberty: Baltic States Report vol. 3 n. 16
- Radio Free Europe/Radio Liberty: Baltic States Report vol. 3 n. 17
- Radio Free Europe/Radio Liberty: Baltic States Report vol. 3 n. 24
- Radio Free Europe/Radio Liberty: Baltic States Report vol. 3 n. 39
- Radio Free Europe/Radio Liberty: Russian Political Weekly vol. 2 n. 15
- Radio Free Europe/Radio Liberty: Russian Political Weekly vol. 2 n. 21
- Radio Free Europe/Radio Liberty: Russian Political Weekly vol. 2 n. 23
- Tassinari, Fabrizio: 'Russian Self-Identity and the Baltic Sea Region: Trajectories of Regional Integration' In: Paul Holtom and Fabrizio Tassinari (eds.): Russian Participation in Baltic Sea region-Building: a Case Study of Kaliningrad, Humboldt University, Berlin 2002a.
- : 'Russian Policies towards the Baltic Sea Region: A critical Review of the Biennium 2000-2002', In: The New North of Europe, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2002b.
- and Leena-Kaarina Williams: "Soft Security in the Baltic Sea Region: a Critical Review of the Issues in the Case of Environmental Co-operation" Hedegård, Lars and Lindström, Bjarne (eds.): The NEBI Yearbook 2001-2002: North European and Baltic Sea Integration. Berlin, Springer, 2003 (готовится к печати).