



політика

* Выступление директора управления по делам России, Восточной Европы и Центральной Азии МИД Финляндии в Представительстве Европейской Комиссии в Бонне 20 января 1999 г.

Р.Нюберг

РОССИЯ И ЕВРОПА*

В послании Комиссии «Северное измерение в политике Союза» (Вена, декабрь 1998 г.) указывается: «Со вступлением в Европейский Союз Финляндии и Швеции его границы проходят по Балтийскому морю и заполярным областям; отныне протяженность границы ЕС с Россией составляет 1300 км».

Трезвый взгляд на события в государствах, находящихся по соседству с ЕС, показывает, что и в этом году, т.е. в год президентства Германии и Финляндии, именно события в России ставят перед ЕС наиболее сложные проблемы.

Во время венского саммита было решено приступить к выработке основных направлений общей стратегии отношений с Россией. Это первая стратегия, сформулированная на базе нового Амстердамского договора, который, как ожидается, вступит в силу во время президентства Германии. Подобная стратегия отношений с Россией сама по себе вызывает большие ожидания. В период президентства Финляндии можно будет судить о жизнеспособности этой программы. Мы отдаем себе полный отчет в том, насколько трудной может оказаться задача воплощения в жизнь даже наиболее хорошо продуманной стратегии в сложных условиях, в которых находится современная Россия.

Не касаясь проблемы выработки этой стратегии — процесс сейчас находится на самой ранней стадии, — ограничусь несколькими критическими соображениями о наметившихся в России тенденциях развития и их предпосылках. Начну с анализа некоторых ключевых аспектов ситуации.

Впервые в истории Россия не имеет единой общепринятой идеологии. С европейской точки зрения это, в сущности, является признаком нормального государства, что следовало бы только приветствовать. Поэтому неудивительно, что все попытки сформулировать или даже навязать ей национальную идеологию обречены на провал. Однако при этом остро стоит проблема идентичности Российской Федерации. Если сформулировать проблему кратко, она сводится к следующему: государство многоэтническое или русское, многоконфессиональное, светское и терпимое или православное? Государство наций или опять, говоря словами Ленина, «тюрьма народов»? До сих пор на всей территории России — за исключением южных областей — призывы к национализму / шовинизму, а также ксенофобии / антисеми-

тизму имели ограниченную поддержку, однако их популярность среди населения растет.

Впервые в истории в России не существует цензуры. Государство не осуществляет контроль над содержанием газет, электронных средств массовой информации, хотя из этого никоим образом не следует, что положение в российских СМИ соответствует западной концепции свободы прессы. Российские журналисты имеют обыкновение смазывать границы между информацией и комментариями к ней, они также с большим удовольствием ссылаются на всевозможные слухи и домыслы. Тиражи печатных изданий малы и ограничены территорией их выхода. Национальную аудиторию имеет только телевидение. Газеты и телевизионные программы можно покупать, и они контролируются частными хозяевами, так называемыми олигархами, в гораздо большей степени, чем это считалось бы допустимым на Западе. Тем не менее средства массовой информации в России сегодня воспринимаются живо и с интересом.

Впервые в истории в России нет государственного террора. Это достижение есть не что иное, как полный отказ от сталинского наследия. После недавнего провала военной операции в Чечне ни одно российское правительство уже не может рассчитывать на успешное применение силы против собственного населения. Приказы стрелять в лучшем случае не будут выполняться. Однако люди не чувствуют себя в безопасности. Рост преступности привел к междоусобным войнам между преступными бандами, а также между бандитскими группировками и силами безопасности. Это означает, что почти каждый день имеются жертвы.

И последнее, но отнюдь не наименее важное положение. Сегодня границы России открыты, и снова закрыть их будет далеко не просто. Намечающиеся попытки более жестко контролировать импорт и экспорт ни в коей мере не означают, что стремление Кремля ограничить, например, хождение доллара на территории России может иметь успех. Напротив, население, которое много раз предавали, не захочет отказаться от валюты, которая служит гарантией от любого кризиса, от своих прав путешествовать и выбирать, и, возможно, будет бороться за эти права.

* * *

Перехожу теперь к осмыслению наиболее важных тенденций развития России.

Аграрная реформа

Одна из основных проблем России сегодня заключается в неспособности правительства и Государственной Думы осуществить земельную реформу. Современное общество без права на владение землей — анахронизм. Без аграрной реформы земля не может быть

заложена, и, таким образом, не могут быть получены средства для инвестирования в производство и для подъема сельского хозяйства. Этот сектор экономики России, основа которого была разрушена насильственной коллективизацией, так и не смог с тех пор окончательно оправиться. Напротив, площадь культивируемых земель неуклонно сокращается, а машинный парк, сохранившийся с советских времен, постепенно изнашивается. Если подобное положение сохранится и в дальнейшем, то сельское хозяйство России войдет в третье тысячелетие как некое приусадебное садовое хозяйство. Частные земельные участки уже сейчас обеспечивают примерно 80–90% всего урожая картофеля и овощных культур, а также 50% мясной и молочной продукции. Современная пищевая промышленность не может развиваться на такой сырьевой базе. Подобная тенденция обостряет существующие структурные проблемы российской экономики, в результате чего постоянно возникает — и будет возникать в будущем — потребность в гуманитарных поставках продуктов питания.

Здраво- охранение

Состояние здоровья населения заметно ухудшилось. Как отмечается в послании Комиссии «Северное измерение», детская смертность в России на сегодня в шесть раз выше, чем в соседней Финляндии. Средняя продолжительность жизни мужчин сегодня составляет 57 лет по сравнению с 73 годами в Финляндии. Восточная граница ЕС представляет собой границу эпидемиологической угрозы. Открытая форма туберкулеза и другие заболевания, проблема которых традиционно считается уже решенной в Западной Европе, сейчас охватили Россию. Ситуация с лечебной базой просто катастрофическая. Особо опасные формы ВИЧ-инфекции уже зафиксированы в Калининграде и в Санкт-Петербурге.

Реформа здравоохранения и социального обеспечения находится на самой ранней стадии разработки. Общество нуждается в государственной системе здравоохранения как основе основ. Попытки ввести частную страховую медицину только ухудшат существующее положение, так как в этом случае подавляющее большинство населения вообще будет лишено медицинского обслуживания.

Демография

В то время как уровень рождаемости упал, смертность в России значительно возросла и превышает рождаемость. Тенденция имеет драматический характер: возрастная пирамида в настоящее время отражает такое положение, которое могло бы соответствовать только периоду после разрушительной войны или тяжелой эпидемии. Население северных районов и Дальнего Востока стремительно сокращается. В Мурманской области, например, за это десятилетие население сократилось на 20%. Соответствующие показатели для ряда областей Сибири еще хуже.

До последнего времени иммиграция в Россию из стран СНГ была ограничена. Примерно два миллиона мигрантов, в основном этнические русские, бежали сюда из бывших советских республик. Однако нельзя исключать и возможность того, что ухудшающаяся экономическая ситуация приведет к оттоку экономических мигрантов из России. До сих пор эмиграция происходит по национальному признаку: уезжают в основном этнические евреи, немцы, греки и финны.

Деиндустриализация

«Деиндустриализация» — собирательный термин, используемый для описания ряда явлений, существенно влияющих на современное развитие России (этот процесс удачно характеризуется также термином «примитивизация»). Депопуляция российского крайнего севера свидетельствует о провале политики Госплана, «промышленные бегемоты» и шахты которого расположены на пути бывших трудовых лагерей ГУЛАГа.

Из строя вышли не какие-то отдельные элементы экономики. Пожалуй, мы являемся свидетелями распада инфраструктуры общества. И наиболее ярким тому примером может служить уже упоминавшийся сельскохозяйственный сектор.

Деиндустриализация — это сложное явление. Снижение промышленного производства существенно уменьшило отрицательное воздействие на окружающую среду. Однако в то же время оно несет новые экологические угрозы, связанные с распадом инфраструктуры. Ситуация особенно взрывоопасна в районах вокруг ядерных станций. Текущий ремонт и дальнейшее развитие ядерной энергетики становится для России вопросом первостепенной важности, сопоставимым с проблемами сохранности главных отраслей оборонной промышленности, в первую очередь ее ядерного сектора, и перспективами развития космических технологий. В этом свете примечательны попытки России экспортировать эти технологии, например, в Индию и Иран.

Усилия стран Запада направить группы содействия для подготовки закрытия атомных электростанций воспринимаются не только как прямое оскорбление, но и как подтверждение их стремления уничтожить экономику России.

Социальный и политический климат в России несопоставим с климатом Швеции и Германии. Остановка работы атомных электростанций не относится там к числу первоочередных вопросов. Трезво оценивая ситуацию, следует исходить из того, что старые российские АЭС будут использоваться еще очень долго, пока не будут заменены новыми.

В послании «Северное измерение» Комиссия обращает особое внимание на проблему уничтожения ядерных отходов на Кольском полуострове. Остается, однако, неопровержимым тот факт, что российские АЭС представляют главную опасность для стран

Европейского Союза. Из этого также следует вывод, что западные программы повышения безопасности никоим образом не могут заменить усилий России в данном направлении. Принципиально важно продолжение деятельности по переработке ядерных отходов внутри страны; от будущего установки Маяк в Челябинске будут зависеть все программы.

Перераспределение власти

Российская Федерация является федеральным государством лишь формально. Очевидно, что это по-прежнему унитарное государство. Роль регионов в значительной степени возросла за счет того, что они захватили власть в одностороннем порядке. А это в свою очередь говорит о слабости центра. Кризис августа 1998 г. показал, что регионы должны рассчитывать сами на себя. Хотя перед Российской Федерацией не стоит угроза сепаратизма — единственное исключение здесь составляет Чечня, — процесс передачи власти не должен идти бесконтрольно. В речи в Санкт-Петербурге в октябре 1998 г. и в статье, опубликованной в «International Herald Tribune», премьер-министр Финляндии М. Ахтисаари так охарактеризовал эту дилемму: сознательная децентрализация или стихийный развал государства в результате всеобщего отказа от своих обязательств.

Ключевое значение в России приобретает вопрос о правопорядке. Другими словами, речь идет о соблюдении существующих законов и создании правовых норм, дающих возможность управлять огромным государством. Показателем успеха здесь остается собираемость налогов и способность государства обеспечить распределение налоговых поступлений в соответствии с принятыми обязательствами. Но проблема неурегулированности отношений между федеральным центром и регионами — это проблема, которой нельзя пренебрегать. Губернаторы и президенты национальных республик, впервые в истории избранные в результате прямого свободного голосования, а не назначенные царем или Политбюро, не просто независимы и самодостаточны в своих отношениях с Москвой. Они ревниво оберегают свою власть и на местах. Почти повсеместно стало правилом, что губернатор находится в жестком конфликте с мэром крупнейшего областного города. И здесь также речь идет о распределении налоговых поступлений в атмосфере недостаточного уважения к закону.

Принципиально важное условие развития современного российского государства — управление на местах. Трудно представить себе экономический подъем без по-настоящему независимых местных властей. Как и в советские времена, за социальную инфраструктуру, например, за школы и детские сады, по-прежнему отвечают предприятия, а не муниципалитеты. Подобные обязательства, не имеющие прямого отношения к производственной деятельности, существенно

затрудняют инвестиции и не позволяют предприятиям эффективно распоряжаться своим оборудованием.

Проблема законности тесно связана с развитием демократии. Передача де-факто власти регионам и их губернаторам может рассматриваться как свидетельство развивающегося федерализма, а также как доказательство становления демократии. Но это верно лишь в том случае, если соблюдаются принципы верховенства закона. Авторитарные областные боссы, ведущие бесконечные разборки в гангстерском стиле с местными руководителями, ни в коей мере не являются демократами. Напротив, они представляют серьезную угрозу демократии. При определенных обстоятельствах попытки центрального правительства частично вернуть назад утраченные полномочия также могут способствовать укреплению демократии. Децентрализация по определению не может быть чем-то хорошим или плохим; общепризнанно, однако, что для гигантской империи она полезна.

Изоляция или самоизоляция?

Ведет ли Европейский Союз политику изоляции России? Или мы являемся свидетелями российской политики самоизоляции? В известной степени верны оба предположения. Процесс расширения ЕС на Восток развивается весьма динамично, но Россия исключена из него. Планомерное принятие восточноевропейскими странами — кандидатами на вхождение в ЕС европейских нормативов, правил и положений приводит к все большему и большему отдалению России от ее восточноевропейских соседей.

Возникает новая граница используемых нормативов, за которой остаются только Россия и страны СНГ, где еще действуют правила и положения, унаследованные со времен Советского Союза и СЭВа, так называемые нормы ГОСТ. Это, помимо всего прочего, имеет и большой психологический эффект. Слово «Шенген» в России звучит как грубое ругательство и воспринимается как синоним понятия новый «железный занавес»¹.

Ситуацию можно изменить только с помощью существующего между Россией и ЕС договора о партнерстве и сотрудничестве. В нем определены рамочные условия двустороннего сотрудничества и обязательства по приведению в соответствие правил и нормативов. Новый законопроект о таможенном регулировании является важным и, в сущности, первым примером попытки привести российские нормы в соответствие с международными.

Будучи главным торговым, Европейский Союз является и естественным партнером России. С продвижением границ ЕС на Восток увеличится и протяженность его границ с Россией, и число контактов, что приведет ко все более глубокой положительной взаимозависимости. Уже сегодня доля ЕС составляет 40% объема российской внешней

¹ Имеется в виду соглашение о свободном передвижении в границах стран, входящих в ЕС, заключенное в замке Шенген (Люксембург) 19 июня 1990 г. — Прим. ред.

торговли. После его расширения эта цифра возрастет как минимум до 50%. Как экспортер энергии и сырья, Россия будет по-прежнему сильно зависеть от внешней торговли. Но мяч сейчас не на европейской стороне, и многое будет зависеть от способности российского правительства защитить свои интересы и избежать самоизоляции.

Оптимизм и пессимизм — понятия, применительно к России, бесполезные. Мы должны признать, что Европейский Союз и Запад в целом лишь в ограниченной мере могут влиять на развитие ситуации в России.

Во время президентства Германии и Финляндии в ЕС у Союза появляется уникальная возможность. Он должен будет наполнить конкретным содержанием отношение европейских государств к развитию событий в России. Их совместная стратегия имеет особое значение для Финляндии. Мы знаем, что финская и немецкая точки зрения по этому вопросу совпадают.