



GENEROLO JONO ŽEMAIČIO LIETUVOS KARO AKADEMIJA
ATLANTO SUTARTIES LIETUVOS BENDRIJA

GENERAL JONAS ŽEMAITIS MILITARY ACADEMY OF LITHUANIA
LITHUANIAN ATLANTIC TREATY ASSOCIATION

ЛИТОВСКАЯ ВОЕННАЯ АКАДЕМИЯ ИМ. ГЕНЕРАЛА ЙОНАСА ЖЕМАЙТИСА
ЛИТОВСКАЯ АССОЦИАЦИЯ АТЛАНТИЧЕСКОГО ДОГОВОРА

**LIETUVOS RYTŲ KAIMYNAI:
POLITIKA IR SAUGUMAS**

Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga

**LITHUANIA'S EASTERN NEIGHBOURS:
POLITICS AND SECURITY**

International Conference Materials

**ВОСТОЧНЫЕ СОСЕДИ ЛИТВЫ:
ПОЛИТИКА И БЕЗОПАСНОСТЬ**

Материалы международной научной конференции

Vilnius, 2002

UDK 327 (474.5: 470: 476)(06)
Li305



Atsakingasis redaktorius
Gediminas Vitkus

© Generolo Jono Žemaičio
Lietuvos karo akademija,
2002

Redakcijos pratarmė

2002 m. gegužės 10 d. Lietuvos karo akademijoje vyko tarptautinė mokslinė konferencija „Lietuvos Rytų kaimynai: politika ir saugumas“. Konferenciją surengė Akademijos Politikos mokslų katedra drauge su Lietuvos karo akademijos ir Vilniaus universiteto TSPMI Strateginių tyrimų centru ir Atlanto sutarties Lietuvos bendrija – LATA. Konferencijos organizatoriai siekė sutelkti vietinius ir užsienio ekspertus, paprašyti jų pasikeisti mintimis, padiskutuoti, įvertinti ir įvardyti naujausias Lietuvos kaimynių - Rusijos ir Baltarusijos politinės, ekonominės ir socialinės bei saugumo politikos raidos tendencijas. Konferencijos rengėjai buvo įsitikinę, kad šitoks įvertinimas yra svarbi prielaida būsimam Lietuvos Rytų politikos peržiūrėjimui ir atnaujinimui, kuris turėtų prasidėti Lietuvai tapus visateise NATO ir Europos Sąjungos nare. Kaip žinoma, iki šiol visą dešimtmetį Lietuvos užsienio ir saugumo politikos prioritetai buvo atiduodami šalies pasirengimui integruotis į Europos ir transatlantines saugumo bei ekonomines struktūras. Tačiau dabar, kai šis tikslas jau beveik pasiektas, natūraliai kyla klausimas, kas toliau, kokia bus jau integruotos į Europą Lietuvos užsienio politika, kaip tuomet atrodys mūsų ryšiai su svarbiais Rytų kaimynais? Norint atsakyti į šį klausimą, reikia geriau pažinti savo kaimynus, aiškiau suvokti jų visuomenėms aktualias problemas ir taip sukurti pagrindą atrasti naujoms bendradarbiavimo galimybėms, galbūt netgi pamąstyti ir apie tam tikrą Lietuvos misiją, kurios ji galėtų imtis tuo atveju, jeigu mūsų Rytų kaimynai ir toliau žingsnis po žingsnio norėtų tvirtinti savo ryšius su europietiška civilizacija.

Šiame leidinyje skelbiami svarbiausi ir įdomiausi konferencijoje perskaityti pranešimai. Tarptautinės konferencijos darbo kalbos buvo anglų ir rusų, todėl ir pranešimų tekstai pateikiami ta kalba, kuria jie buvo skaityti. Leidinio rengėjai atkreipia skaitytojų dėmesį į tai, kad už visus pranešimuose pateiktus duomenis ir išvadas atsako išimtinai tik autoriai.

The Editors Forward

On 10 May 2002, the Military Academy of Lithuania (MAL) hosted an international conference *Lithuania's Eastern Neighbours: Politics and Security*. The conference was organised by the Department of Political Science in co-operation with the Strategic Research Centre, the MAL and the Institute of International Relations and Political Science, Vilnius University, and the Lithuanian Atlantic Treaty Association - LATA. The idea of organisers was to invite Lithuanian and foreign experts for the discussion, exchange of opinions and the assessment of prevailing political, socio-economic and security policy tendencies in Russia and Belarus, the eastern neighbours of Lithuania. Organisers believed that a balanced viewpoint on the issue is a relevant premise for the revision and stimulation of Lithuania's eastern policy after she becomes a NATO and EU Member State. Hitherto, over the last decade Lithuania's foreign and security policy priorities were focused on preparations for the country's integration to European and transatlantic security and economic structures. However now, when the object is nearly attained, reality quite naturally provokes a set of new questions like Lithuania's integrated to EU foreign policy and the character of relationship with her eastern neighbours. The insight of neighbours and clear perception of their urgent public concerns can provide answers to the questions and thus make basis for new co-operation forms. Moreover, in future Lithuania might quite possibly accomplish a certain mission, provided her eastern neighbours decide upon further step by step development of their ties with European civilisation.

The publication presents keynote papers and papers of most interest. Since English and Russian were the languages of the conference the papers are presented in the tongue they had been delivered at the conference. Please note that the responsibility for the data and conclusions produced in the publication lie with the authors of the papers presented.

Предисловие редакции

10 мая 2002 г. в Литовской военной академии происходила международная научная конференция „Восточные соседи Литвы: политика и безопасность”. Конференцию организовали Кафедра политических наук Литовской военной академии вместе с Центром стратегических исследований Литовской военной академии и Института политических наук и международных отношений Вильнюсского университета, а также Литовской Ассоциацией Атлантического договора – ЛАТА. Организаторы конференции стремились сплотить местных и зарубежных экспертов с целью обмена мнениями, определения и оценки новейших тенденций политического, экономического, социального развития и политики безопасности России и Белоруссии – соседей Литвы. Организаторы конференции были убеждены, что такая оценка – важная предпосылка для будущего пересмотра и обновления восточной политики Литвы после того, как Литва станет полноценным членом НАТО и Европейского Союза. До сих пор целое десятилетие приоритеты внешней политики и политики безопасности Литвы были сосредоточены на подготовке страны к интеграции в европейские и трансатлантические структуры экономики и безопасности. Но теперь, когда эта цель уже почти достигнута, естественно, возникает вопрос, что будет дальше, каковой будет политика уже интегрированной в Европу Литвы, какими станут наши отношения с главными восточными соседями. Чтобы ответить на этот вопрос, надо узнать своих соседей поближе и яснее осознать актуальные для их общественности проблемы, найти новые возможности для сотрудничества. Стоит помыслить об некоторой миссии, которой Литва могла бы заняться в том случае, если восточные соседи хотели бы шаг за шагом укреплять свои связи с европейской цивилизацией.

В этом издании публикуются наиболее интересные, прочитанные в конференции, доклады. Так как рабочими языками международной конференции были английский и русский, то и тексты докладов представлены на том языке, на котором они были прочитаны. Подготовители издания обращают внимание читателей на то, что за представленные данные и заключения исключительную ответственность берут на себя авторы докладов.

Content – Содержание

Welcoming address and introductory remarks of Mr. Linas Linkevičius, Defense Minister of Lithuania.....	7
Welcoming address of Col. Algis Vaičeliūnas, Commandant of the Military Academy of Lithuania.....	11
Janina Šleivyte Post-September Developments in NATO-Russian Relations	14
Jonas Mažeika New Agenda of Lithuanian-Russian Relations	21
Česlovas Laurinavičius О военной реформе в России	25
Юрий Шевцов Белорусский военный потенциал: торговля оружием и ВПК	29
Austė Dobrovolskytė Russias’s military transit through Lithuania	40
Virgilijus Pugačiauskas Развитие идентитета России: историческая перспектива	47
Vyachaslau Paznyak Belarus’ Protean Identity and its Implications for Regional Security	53
Artūras Grebliauskas Восточные соседи на пути к рынку: путь России	62
Erikas Slavėnas The Issue of Illegal Migration Through Lithuania’s Eastern Borders: Current State of Affairs	78

Mr. Linas LINKEVIČIUS
Minister of National Defence of Lithuania

Welcoming Address and Introductory Remarks

Mr Chairman, distinguished guests, ladies and gentlemen,

Lithuania's key foreign policy priority has always been promoting good neighbourly relations and contributing to regional security and stability. As a result, today we have all our border and minority issues resolved and settled to the satisfaction of all interested parties. This fully applies to our biggest neighbour - the Russian Federation, with regard to which we continuously emphasise pragmatic co-operation with the Kaliningrad region.

Addressing today's topic, which is mainly about our eastern neighbours and regional security, we unavoidably tend to put them into a broader security context. Therefore we cannot avoid the reference to the changing global security environment after September 11. Tomorrow, on May 11th we will once again remember the victims of the horrible terrorist attacks on September 11th in New York and Washington. The events of that day will come out every time in any discussion related to very diverse and unpredictable challenges both in their nature and scale to the international security.

The main trend in Lithuanian – Russian relations is mutual trust, equality, reciprocal benefit and openness. It was always in Lithuania's constant wish to have transparency and predictability in defence-related dialogue with Russia. We also attach particular importance to the implementation of confidence and security building measures under Vienna Document and the CFE Treaty.

Lithuania's co-operation with Kaliningrad Region could be called a success story. We continuously emphasise that the Kaliningrad exclave should be further demilitarised and receive new economic impetus. Over recent years, Lithuania has been working to make the Kaliningrad Region a 'window of opportunity' and model for a wider co-operation between Russia and the expanding European Union and NATO. Already today Lithuania designs its relations with Russia as an integral element of NATO-Russia and EU-Russia partnership and co-operation.



It is in Lithuania's interest to contribute to a smooth development of the region by engaging it in co-operative projects, regional and cross-border activities, and people to people contacts. It would also help to mitigate the emerging Russian fears that the region might become closed or isolated as a consequence of the EU and NATO enlargement.

On the military side, Lithuania further seeks demilitarisation of the Kaliningrad region. As far as military transit is concerned, it is proceeding without major problems. Russia essentially complies with the rules set by Lithuania. However, it is not in Lithuania's interest to agree with repeated Russian proposals to conclude a comprehensive bilateral treaty authorising military transit by rail, air and road. Existing legal framework grants Russia no automatic right to such transit and this is to remain our policy as we seek to keep free hands with regard to Russian military transit until Lithuania joins EU and NATO. Otherwise, such bilateral arrangement with Russia may become an obstacle on our way to these two organisations. Yet let me make it clear, that the approach of NATO and EU membership of Lithuania by no means may alter our inclination to cooperate with the region.

The question of the future of the Kaliningrad region, however, may only be handled on multilateral basis encompassing all parties interested: the EU, Russian Federation as well as the immediate neighbours of the region - Poland and Lithuania.

Let me now share some insights about the new and positive trends in NATO-Russia relationship and their effects on security situation in our region, as well as security policy of Lithuania. Horrific as they were, the events of September 11th however had certain positive aspect in terms of international cooperation between the Euro-Atlantic security community embodied in NATO on one hand, and Russian Federation on the other. Russia became an important if not indispensable partner of US-led global anti-terrorist coalition. On its own part NATO has offered Russia a new relationship giving it a unique status in a forum of 20. This new relationship will be confined by selected topics including peacekeeping operations, search and rescue missions, the exchange of information over WMD etc, leaving vital issues such as Article 5 commitments, military actions or enlargement outside this new framework.

Let me make it clear, that the latter clause does not compromise security interests of the Baltic States. On the contrary – involving Russia into meaningful pragmatic co-operation enhances mutual trust and stability in the region. It is also an opportunity to the Baltic States in general and Lithuania in particular, as a future member of the Alliance, to contribute significantly to further improvement of NATO – Russia partnership.

Presumably as a result of the new co-operation with NATO, strict uncompromising objections by Russian Federation to eastward expansion of the Alliance has also shifted to become somewhat more moderate stance, only questioning the necessity of NATO enlargement. Establishment of NATO-Russia Council and further strengthening of ties should eventually encourage Moscow to better understand the real meaning and purpose of NATO enlargement and thus avoid the wrong impression that eastern expansion of the Alliance would mean Russia's political defeat. It should also discourage the Cold-War type thinking stereotypes, still persisting in within Russian political-military elite. Changing Russian position has also encouraged some European NATO members to review their somewhat hesitant position about the acceptance of three Baltic States because of the „Russian security interests”.

Given these arguments, I would go even further to assume that NATO enlargement will be beneficial to all parties interested and even further improve NATO – Russia dialogue. By joining NATO, Lithuania will acquire a unique opportunity to make its positive contribution into it. We will be able to enhance our co-operative ties with Russian Federation based on rock-solid foundation that NATO membership will provide. I can envisage a relationship of the same constructive nature as Russia now shares with the two current NATO allies on her border – Norway and Poland. Meanwhile, our security-related relations with Russia are based on the common statement made by the Presidents of Lithuania and the Russian Federation stressing the right of each and every state to choose its security arrangements.

Let me now turn to another eastern neighbour of Lithuania – Belarus. Relations with this state are somewhat more contentious issue. There is no doubt that Lithuania is directly interested in the establishment of democratic norms and principles in this country, together with prosperity for its people and internal stability. As you well know, Lithuania has aligned itself with actions undertaken by the international community to promote democratic processes in Belarus as well as the international non-recognition of A. Lukasenka's regime.

The official diplomatic approach of Lithuania towards Belarus is that of selective engagement and pragmatic co-operation. Such relationship beside other issues encompasses practical co-operation between the border guards on border protection and combating illegal traffic of people and goods, as well as exchange of information concerning violations of the non-flying zone above Ignalina nuclear plant. With Belarus we take part in the same CSBM as with Russia. Military co-operation at the highest level has been halted due to the appointment of gen. Uschopchik deputy minister of defence. In terms of low-profile military cooperation, we exchange military observers of the military exercises.

It is self-evident that Lithuania could eventually expand the area of co-operation upon the strengthening democratic trends in Belarus. Meanwhile, Lithuania is contributing to democratisation of Belarus via co-operation with non-governmental organisations, representatives of media, education of the society of Belarus (earlier this year Lithuanian Embassy in Minsk sponsored a trip by a group of Belarussian journalists to Lithuania).

And last but not least, I would like to briefly touch upon our relations with other more remote eastern states we have been successfully co-operating with so far. Importance of relations with the Commonwealth of Independent States (CIS) may not be neglected and therefore Lithuania seeks to co-operate with these countries. Georgia and Ukraine were the first from the CIS to support Lithuania's NATO membership bid. We have signed defence co-operation agreements upon which we maintain military co-operation with both of them. Lithuania should exploit the advantage of its strategic position to pursue an active role in sharing the experience gained from security co-operation in the Baltic sea region with interested states in other regions, in this case, the Trans-Caucasus and Central Asia. We have already made certain progress in this direction: we have been sharing experience with Georgia as to development of its Armed Forces and consulting on withdrawal of Russian troops, to mention a few examples. Eastward expansion of security and stability zone remains a long-term prospect of Lithuania as well as the whole Euro-Atlantic community.

Before ending let me wish you fruitful discussions during this conference that I'm convinced will contribute to the further development of good neighborly relations and better mutual understanding.

Thank you for your attention.

Col. Algis VAIČELIŪNAS

Commandant of the Military Academy of Lithuania

Welcoming Address

Esteemed participants of the conference.

First of all I would like to welcome all the presenters and guests of this international conference and express my joy that our eastern neighbours have for the first time come to participate in serious discussions.

Scientists of the academic department organise a lot of scientific practical conferences and seminars at the Military Academy of Lithuania.

Important problems in transport, ecology and other fields are analysed here. The relatively recent conference *Lithuania in the Euro-Atlantic Community*, which dealt with the prospects of Lithuania while being NATO and EU member received much publicity and public interest.

The membership of Lithuania in the aforesaid organisations is gradually becoming a reality due to the energy and efforts of our politicians. Therefore, this conference has been organised at the right time.

The relations of the Baltic States with the Russian Federation and the Republic of Belarus have always been the object of heated discussions at the most diverse levels. With the coming membership of Lithuania in the NATO and the EU, they are becoming not only more intensive but also cover a lot of practical issues that have to be solved.

Security issues and the analysis of potential threats often take precedence in the political dialogues among the aforesaid states.

I am deeply convinced that the aim of this meeting is the strengthening and maintenance of good neighbourly relations not just the analysis of threats and potential hazards. Good relations are the good that has meaning for both people and states. Awareness of the good comes through cognition and knowledge that we get sitting down for a round-table discussion and openly answering all the unclear questions. Today we will do exactly that discussing the tendencies of the political and economic development of the neighbouring countries.



Because of inevitable globalisation process even the most powerful state can not dictate its national interests today. Therefore, we should think about what unites us and not about what separates us.

Today we are all facing new 21st century threats: international terrorism, corruption, drug trafficking, money laundering, illegal emigration, and organised crime. A situation like this makes even the most dissimilar countries operate unanimously and confirm a set of concrete measures enabling to counter these threats.

Lithuania's membership in the NATO and EU might rather seem like a threat to an ordinary citizen of the neighbouring country than the establishment of regional security and stability. However, I believe that in due time, through cultural dialogue, freedom and democracy-loving people of Lithuania will kindle the spirit of democratic reforms among our neighbours. Our neighbours will realise that the North Atlantic Alliance and countries belonging to it are concerned not only about security and war science. NATO supports scientific research projects that are of great importance to all of us and thus contributes to the strengthening of the economic potential of different countries. NATO-financed projects in technological research, environment protection and other fields are the linking element among the scientists of the most differing countries.

I believe the democratic processes that started in Russia 10 years ago will successfully develop, democratic forces will get stronger and gradually we all will take over those democratic values that not only NATO but also other progressive international world organisations embody.

Therefore, it is a great pleasure for me that greatly authoritative representatives from think-tank centres in Moscow, St.Petesburg, Minsk have come to this conference, which guarantees a high level of discussions.

That this conference has gained international status is doubtless the merit of the Lithuanian Atlantic Treaty Association. Therefore, on behalf of all the participants, I would like to thank this organisation that has more that once contributed to functions held by the Academy and has taken upon itself most of the arrangements for this conference including the costs.

On the other hand, this meeting is the first major function held by the Strategic Research Centre of the Military Academy and the Institute of International Relations and Political Sciences. Thus, looking at the presenters for today's conference, I would like to rejoice over the ability of the experts in politics working at this Centre to consolidate the renowned Lithuanian politicians, scientists, and high-ranking officials from state institutions and independent experts. I do hope that the speakers of this conference will not feel indifferent to the future activities

of the Research Centre established at the Military Academy and the Centre, in turn, will successfully carry out the tasks that were stated on the day of its establishment.

Rounding up I would like to add that this international conference will be useful not only for its participants but will also contribute to the stability and transparency of the relations with the neighbouring eastern countries. Today we all need this very much.

Therefore, I would like to encourage all the participants of the conference to actively participate in the discussions, which I will gladly join.

Ms. Janina ŠLEIVYTĖ

*Deputy Head of Defence Policy Division
Ministry of National Defence of Lithuania*

Post-September 11 Developments in NATO – Russian Relations



In my presentation I will try to briefly cover post-September 11 developments in NATO-Russia relations. It will consist of several parts. First, I will address the grounds for Russia's rapprochement with the West, by contemplating, whether it is revolutionary change or pragmatism. Second, I will discuss whether NATO enlargement is becoming a declining problem for Russia. Third, I will address a new format of NATO – Russia co-operation, the so-called 'Council at 20'. And finally I'll come up with some conclusions.

Grounds for Russia's rapprochement with the West

For most of the past decade, NATO relationship with Russia has oscillated between resentful co-operation and outright hostility. September 11 has created an entirely new context for NATO-Russia relations. The co-operative pact is still taking shape, but harsh distrust is being replaced with co-operation, and sea changes are apparent in the policy on both sides. Only in January 2001 President Putin warned in his speech that NATO's expansion into the Baltics would be a 'serious matter.' Right in the aftermath of the terrorist attacks against the United States, Putin has heavily toned down the Kremlin's objections, now saying only that enlargement is pointless. By most accounts, expansion is presented as a mistake but as an internal NATO's issue.

Putin started to say that Russia and its European neighbours had to learn a new language of trust and that Moscow was keeping a close watch on the Alliance's changing role as a more political body. In his words, Russia may take an entirely new look at enlargement if NATO is becoming a political organisation and if Russia feels involved in such process.¹

¹Jones, G., 'Putin Softens Opposition to NATO Expansion', in *Reuters* (03 Oct 2001).

Last autumn generated great hopes for Russia's rapprochement with the West. This change is widely viewed as historic and it became almost commonplace to consider the events of 11 September as a watershed in Moscow – Washington relations, as well as a new era in Russia's course to the West. To make sure about the validity of this approach one should try to answer a fundamental question: whether what is happening is a revolutionary change or just a pragmatic radicalisation of continuing trends.

First of all, the September tragedy did not turn the world upside down. The issues of September 10 did not disappear on September 12. All old problems, just to mention NATO's eastward expansion, the future of the ABM Treaty, strategic arms, Iraq, Iran, etc., still await their solutions. Second important factor that should not be overlooked: Putin's Russia and its foreign policy have undergone their own evolution in the past two years. It could be argued that the roots of a better Russia – NATO relationship pre-dated 11 September. From the very start of 2000, albeit giving mixed signals regarding Russia's pro-Western orientation, newly elected President Putin paved the way for more constructive co-operation. As a result, already in May 2000 the NATO-Russia Permanent Joint Council (PJC) resumed its work, which was ceased in protest over NATO's air campaign in Kosovo, and further on gradually expanded its agenda.² Later it was followed by the opening of NATO's information office in Moscow in February 2001.

The very start of warming up in US-Russia relations took place during Putin-Bush summits in Ljubljana and Genoa in June last year, when, in Bush's words, he was looking in Putin's eyes and seeing his soul. The Ljubljana summit has also proved to be the first test of pro-Western course in Russian foreign policy. Despite Bush's national missile defence plans and his endorsed NATO's expansion eastwards, Putin managed to maintain rather mild and constructive reaction. Russian leader reacted along similar line to the famous Bush's speech in Warsaw, where he presented his vision of 'free and united' Europe, which was supposed to be implemented through robust enlargement of NATO.

After September 11, Russia, like every other state, calculated how to pursue its interests in a rapidly changing environment. To begin with, since the very first months in the office President Putin wanted Russia to be a bigger player on the European stage and sought a greater role in decision-making on international matters. He seemed to understand that the country's economic status and well-being of the Russian population was more important than its 'greatness syndrome'.³

² Matser, W., 'Towards a new strategic partnership', in *NATO Review*, vol.49, № 4. (Winter 2001), p. 20.

³ Shlapentokh, V., 'Is the 'Greatness Syndrome' Eroding?', in *The Washington Quarterly* (Winter 2002), p. 136.

Putin has a clear idea how weak Russia is and cannot find strength inside from both economic and military point of view. So Moscow did not have much choice: there is neither Russian way out, nor a special Russian model. Putin's first priority has been to rebuild the Russian economy and he cannot get this without help from the West.

Moscow's greater problem with NATO enlargement is its inability to integrate itself in the Euro-Atlantic security framework. Putin's primary fear about the consequences of NATO expansion is that Russia will be strategically isolated from Europe, East and West. Partnership with the United States and NATO paves the way to full-scale integration with the West on better conditions; makes the West more sensitive to Russia's security interests, etc., but first of all, Russia's new image in the US and Europe will truly become its invaluable asset.

Beyond that, however, September 11 does appear to have cast a clarifying light on a range of overlapping interests between Russia and the West, particularly the US. First and foremost, global terrorism as a core threat brings into focus US common interests with Russia, which are counter-terrorism, stability in Eurasia, and prevention of the proliferation of weapons of mass destruction. Russian leader has shown ruthless pragmatism in seizing the opportunity to turn Russia into a useful partner of the United States and NATO.

On the whole, it should not be underestimated that a more co-operative agenda has been unfolding without the effects of September 11. Therefore one should not look at September 11 as a dividing line, but just continuation what was in motion before. What we can see so far in Russia's relations with the West is a great deal of pragmatism and radicalisation of co-operative strategy rather than a revolutionary phase. September 11 provided only a brilliant opportunity for Russia to capitalise on her security needs, to maximise resources in her weight at the global stage. The positive atmosphere of the alignment with the United States gave Putin chance to complete the pro-Western U-turn in this foreign policy much quicker than presumably it was planned without loosing face internationally and precluding somehow anti-Western alarm at home. To subordinate temporary losses for the sake of vision, not to waste momentum and withdraw tactically in order to create an image of Russia as a more credible partner – this is Putin's motto.⁴

NATO enlargement and Russia – a declining problem?

What are the grounds for changing Moscow's attitude towards NATO? First of all, few among Russia policy makers believed that the Alliance's move

⁴ Wallander, C.A., 'The Russia – NATO relationship: is it worth another try?', in *PONARS Policy Memo*, №. 219, (Washington, DC January 25, 2002), <http://www.csis.org/ruseura/ponars/index.htm>

eastwards posed a direct military threat to Russia security. It was not a question of danger, but a question of pride.

Second, Russia's opposition in the past proved counter-productive. The more the Kremlin resisted that the Alliance should stay away from ex-Soviet countries, the more it underlined their need for security.

Third, this shows Putin's dislike of losing battles. Taking into account that NATO first time in its history will move beyond the border of the former USSR, forthcoming Baltic invitation to NATO is considered as a failure of Russian policy. Moreover, if the Alliance decides to proceed with robust enlargement, inviting seven aspirant countries, as a result, Russia's line of contact with NATO will stretch practically from the Black Sea to the Baltic Sea. Putin needs to lessen the blow and take account of such events well in advance so that they will not be perceived as a defeat for him personally and a defeat for Russia.

Fourth, Russia's softening line unquestionably reflects her much friendlier relations with the Alliance and a growing sense that the real security threats to Russia are concentrated on its southern and far eastern, not the western borders.

Last but not least, the Russian political elite has realised that NATO will never be the same again. Russians perceive that NATO in fact no longer matters that much militarily anyway and see NATO more as a political outfit than as Europe's nuclear guarantor.

Putin called for a revision of Europe's security structures so that Russia and the West can work more closely together against outside threats. He spoke in favour of creating a new security architecture in Europe saying that the current security system does not ensure security at all. Suffice to mention his call, repeated on many occasions prior to September 11, for a reordering of the strategic and security relationships between Russia, Europe, and the US. Putin knows he cannot block NATO's advance, but he can reasonably hope to change NATO itself into a more political organisation, which Russia might one day join.

The Council at 20

History occasionally grants leaders chances to turn tragedies into opportunities. Both Western and Russian officials are currently exploring many promising ideas and sketching the outlines of a new Russia-NATO Council, often called the 'Council at 20' or 'NATO at 20', the accord on which will be offered for an approval at a NATO ministerial meeting in Reykjavik this May. They are discussing ways to ensure that the 'Council at 20' will not compromise the rights of NATO members to have autonomy to make the Alliance's decisions 'at 19', including admitting new members, sustaining NATO's integrated command, and maintaining the strong coherence of its common values and practices. These details are the most crucial, but keeping in mind the broader view is also

important: the question of the NATO-Russia relationship is every bit as much about NATO's dilemmas as Russia's problems. What is NATO's purpose without relevance to the security threats that face us now at the beginning of the twenty-first century?

Given the sources and substance of new threats, can NATO be effective without somehow solving the problem of co-operative relationship with Russia? The question is posed not only to NATO, but even to a bigger extent to Russia. NATO is not merely a pragmatic alliance of sovereign states. It is based on the trans-national values, practices, and institutions of its members that enable them to work together. NATO should take Russia seriously, but if the Russian leadership continues to approach NATO along the same lines as it did during the 1990s that will not suffice.

It could be stated clearly that Russia's foreign policy today is largely Putin's foreign policy: he is the author and the main actor. Putin is obviously far ahead of other players in the Russian defence and security community. He is criticised for the numerous concessions offered the West, especially the US, without receiving back something real. Russia's contribution to Afghanistan campaign and its loyal attitude to US military presence in Asia will further increase the price. Moreover, the need to deliver concrete achievements becomes increasingly important as the Prague Summit approaches and the issue of NATO enlargement begins to loom larger. Analysts say that a carefully considered and co-ordinated package could help Putin bridge the gap with the more conservative elements in his security elite by showing that he is getting something in return for pro-Western policies.

What were the main reasons that made both sides become frustrated with the current partnership under NATO-Russia Permanent Joint Council, where meetings were held on '19 plus one' basis? It could be argued that the Founding Act *per se* was not a defective mechanism, but from the very outset, the attitudes on both sides, to quote Dmitry Trenin, 'were not particularly conducive to success', as both parties were reluctant to overcome Cold war stereotypes.⁵ Russia, seeking to restore its great power status in a multi-polar world, tried to drive verge between NATO's American and European allies. NATO, for their part, being cautious that the Russia-NATO PJC might overshadow the North Atlantic Council, denied the opportunity for Russians to influence the Alliance's policies before decisions had been taken. That is to say, 'nineteen plus one' format turned into 'nineteen versus one'.⁶

What Tony Blair and other NATO leaders are proposing, is to address Moscow's complaint that it had no voice in the PJC, where decisions were usually preordained by 19 allies. According to Lord Robertson, NATO-Russia

⁵ Trenin, D., 'Time to pick up the pieces', in *NATO Review*, vol.48, № 1, (Spring-Summer 2000), p. 21.

⁶ Matser, W., *op. cit.*, p. 20.

co-operation will be a central pillar in the global struggle against terror. 'NATO at 20', fully separated from the North Atlantic Council, is supposed to focus on a restricted list of 'softer' issues ranging from anti-terrorism, arms proliferation, management of regional crises and peacekeeping to search-and-rescue efforts. What matters more than the specific items on the initial list is the commitment of both sides to make this limited partnership work. If that is achieved, the list can be expanded.

That is not to say that the 'Council at 20' without the pre-conditioned Alliance's positions will give Russia a veto over NATO's decision making. The Alliance will continue to function 'at 19' by retaining its prerogative to undertake independent actions and decisions on any issue consistent with its responsibilities under the Washington Treaty. But that is nevertheless to say that Russia would have its place at the table together with full-fledged NATO members at the meetings chaired by Lord Robertson and on equal rights would take part in the decision making on specific issues.

Simply put, NATO and Russia are approaching to the agreement that will allow Russia, albeit to a limited extent, to influence NATO policy. Narrowing of positions on a number of issues notwithstanding, opinions within NATO and in Russia with regard to a new format of co-operation are not in harmony. The main challenge for Russia, provoking much resistance from NATO side, is that she wants to be integrated with NATO in security issues and is promoting NATO towards political organisation, equal to those existing in Europe (EU, OSCE), without giving NATO a monopoly. It is worth noting that since the end of the Cold War, Moscow has championed the dissolution of NATO or its subordination to the OSCE.

A widely spread view among the Russian military-political establishment is that the new NATO-Russia Council is a purely cosmetic mechanism or bureaucratic thing that scarcely meets the reality of the age and Russia's interests. NATO officials also acknowledge that the new agreement fell far short of what the Russians had sought: real influence on a range of NATO deliberations outside the Alliance's core mission. The Russians have realised that the best way to deal with this is to get on the inside and try to work the system by pushing the process along. The accord starts with a limited agenda, in the hope that over time, the parties can advance from these small steps into something broader.

There are many debates going on about the 'Council at 20', whether it is continuity or dramatic change, or whether it will lead to new relations in the long run. It could be noted that so far there has been more shift in NATO policy in terms of security priorities than in Russia's course of action.⁷ Apparently, the

⁷ According to Oksana Antonenko's presentation at the Wilton Park Conference 'Putins Russia: Two Years on (UK, 11-14 March 2002). O. Antonenko is Program Director for Russia and CIS, International Institute for Strategic Studies, London.

terrorist attacks on September 11 enlightened the declining US interest in NATO and Europe, as well as increasing capability gap between American and European Allies. In the light of September 11, some adjustments in NATO identity and mission should be made. If NATO is to remain a viable and valuable Alliance, it needs to adapt to its new security environment.

Conclusions

Taking more critical view, is it sufficient basis for optimism regarding the new quality of NATO - Russia relations? To sum up, it could be said that for the time being it is too early to make conclusions either on sustainability of Russian foreign policy or on Russia-NATO relationship; only some discernible trends are important to be set. It cannot be seriously disputed that since the tragic events of September 11 NATO-Russia relationship has considerably improved. The co-operative spirit demonstrated by President Putin after the September tragedy strongly suggests that NATO has a valuable 'window of opportunity' to take a qualitative step forward in the NATO-Russia relationship.

It is not likely that NATO expansion will set back the rapprochement in Russian-Western relations. Moscow will apparently disagree with the course but leave it for NATO to decide. However, it would be misleading to perceive that Russia will give a green light to any NATO activity.

One more point: the condition of Russia-American relations as a whole will have an obvious impact on how Moscow deals with NATO in the future.

Common interests do not ensure co-operation, but they do create the opportunity, and the incentive. At best, the anti-terror coalition provides a useful framework for a new pattern of serious US-Russian and NATO-Russian co-operation to take hold. The practical policy objective now is to construct a workable legal framework for maintaining the current co-operative momentum and reducing the corrosive effects of differences that will inevitably emerge further down the road.

NATO's experience during the last decade suggests that institutions, however ingeniously devised, are only as effective as their members want them to be. If the will exists for practical co-operation between Russia and NATO, the 'Council at 20' will become an important part of a deepening relationship. If that will evaporates, then such body will simply turn into pointless 'talking shop'. To have Russia-NATO relationship sustainable, it is important that their improvement is not limited, as it happened in 1997, to an attempt to minimise damage. The time has come to both sides to start considering relations with each other as a central problem and seek for more organic relationship. It will not be quick or easy process. But the journey can be as important as the destination.

Mr. Jonas MAŽEIKA

*First Secretary of the Eastern Europe and Central Asia Division
Ministry of Foreign Affairs of Lithuania*

New Agenda of Lithuanian-Russian Relations

Once the Armenian Radio has been asked: „What is diplomacy?” The answer was as witty and ironic as always: „Diplomacy means stroking a dog until you find a bigger stone nearby”. This year is the start of the second decade of modern mutual diplomatic relations between Lithuania and the Russian Federation. And therefore it is right time to ask a question: „Does the fact that Russia refers to the bilateral relations with Lithuania as to example to follow, if to compare those with Latvia and Estonia, mean that Russia is still looking for a bigger stone? Or does it mean that Armenian Radio has to think of another definition for diplomacy?” If we have somebody from the Armenian Radio present at this conference, I do hope to hear a new definition for diplomacy from him.



The contacts between Lithuania and Russia since the inception of diplomatic relations have been developing in a dynamic way. Already during the past decade - since the beginning of the new stage in the Lithuanian statehood - Lithuania has been searching for its place in the international community. Lithuanian foreign policy is being shaped on the three fundamental principles: integration into NATO, integration into the EU and good relations with the neighbouring countries. These priorities have remained immutable. Different political forces come to govern the state but the strategic triad remains invariable. All this allows us to speak about the consensus in the Lithuanian foreign policy, which enjoys the support of the citizens and the elite of the society.

I would like to point out some phases in the relations between Lithuania and Russia. The first phase may be referred to as the period of great solidarity and understanding, as the democratic forces in both countries were repeating that without a free Russia there would be no free Lithuania, and without a free Lithuania there will be no free Russia. This period is marked by signing Lithuanian-Russian treaties on the establishment of relations between the states and on the withdrawal of all military formations of the former Soviet Union from Lithuania.

Just after that Lithuania has realised that it is more reasonable to be EU and NATO oriented, id est to do the assigned homework well, than to claim favourable treatment from these organisations for those injustices we had once suffered. Time, tolerance, political insight and wisdom were needed during this period. After initial attempts to ignore these factors and to talk to the West through the heads of these nations, very much in the habit of cold war era, Russia came to an understanding that this kind of posture was damaging to Russia itself.

As early as 1997, by mutual agreement the Lithuanian- Russian Governmental Commission was formed on the inter-governmental level. In the autumn of 1997, during the Lithuanian's President's Algirdas Brazauskas visit to Moscow, the two countries signed the border treaty. Since that time, sustainable interaction has prevailed in the bilateral relations. High-level contacts between Vilnius and Moscow have been upheld.

During the visit of the Lithuanian Prime Minister Rolandas Paksas to Moscow in June 1999, the important inter-governmental agreements were signed. These documents include agreements on: the avoidance of double taxation; promotion and mutual protection of investments; long term co-operation with the Kaliningrad Region; co-operation in fisheries and other areas.

The signing of these documents indicated the will of political leadership of both sides to promote bilateral stability not only de facto but also de jure. Lithuania is still waiting for such a will from Russian Duma.

Such was the beginning that resulted in relations, which Russia itself calls excellent. Relations, which are balanced and reinforced by Lithuania's integration into the Euro-Atlantic structures. But today a new agenda of Lithuanian- Russian relations should be implemented. A continued enhanced dialogue with Russia should explore all the avenues of bilateral co-operation and should reach out to the international organisations, such as the Council of the Baltic Sea States.

Lithuania considers it necessary to strengthen co-operation with Russia in the areas of justice and law enforcement, with particular focus on fight against international terrorism, trans-border organised crime and trafficking of narcotics and arms. Lithuania also attaches importance to co-operation with Russia in the fields of environmental protection, accident prevention, notification and elimination of the consequences of emergencies.

Lithuania has a common interest with Russia in regional economic growth and prosperity. Successful implementation of transport and energy infrastructure projects, among them:

- co-operation between the seaports in Lithuania and Russia,
- development of international transport corridors (such as „Via Hanseatica”),
- long-term energy transmission project („Baltic electricity grid”)

would help to remove existing obstacles for trade, investment and transit and would contribute to the creation of the future common European economic area

Regular Lithuanian-Russian business round tables may serve as a powerful instrument to promote further economic co-operation.

Lithuania is ready to further develop cross-border co-operation with Russia. It is essential to guarantee effective border control between Lithuania and Russia. It is equally important to make sure that the borders do not become an insurmountable barrier between the citizens of these countries. Lithuania is working together to counteract crime, smuggling and illegal migration on the border with Russia. We call upon Russia to join in those efforts and take necessary steps to develop the infrastructure of border posts and also to improve co-operation between border, customs and other authorities. At this point, Lithuania reaffirms the importance of concluding readmission agreement with Russia.

Today in the qualitatively new environment, the parallel process of Lithuania's integration into the EU and NATO and maintaining good neighbourly relations with Russia, has lost none of its importance and is acquiring ever new and specific forms of expressions.

The three objectives of our foreign policy were complemented by a fourth, mutually supporting line of active regional cooperation with Kaliningrad region. Present discussions on the enlargement of the European Union manifest that Russia is increasingly aware that European integration is a real and dynamic process to which Russia has to respond in one way or another. At a trilateral meeting of the Lithuanian, Polish and Russian prime ministers, which was initiated by the latter and was held on 6 March this year, an agreement was reached that the three nations would seek to maximally coordinate their actions and make best use of opportunities provided by EU enlargement process.

To Poland and the Baltic nations, EU membership is real, with a stringent time frame and no less stringent requirements inducing significant and ongoing change. EU membership is a major transformation incentive for the candidate nations. Russia does not have this incentive so far. So far, Russia limits itself to a search of „special solutions” or „special programmes”. Quite often, the Russian side puts emphasis on concerns that the integrations processes might become the cause of isolation of the Kaliningrad Region.

However, facts don't support this attitude. A study by Lithuanian experts on the effects of Lithuanian EU membership on cooperation with the Kaliningrad Region has shown that there would be but minor changes in the patterns of commercial cooperation and movement of people, when visas are introduced to the citizens of the Kaliningrad Region.

Moreover, Lithuania believes that Russia itself should take more active measures to reduce the isolation, if not self-isolation, of the Kaliningrad Region

in the context of EU enlargement. At times we have an impression of being better advocates of the Kaliningrad Region openness than Russia itself.

Yes, we all have to seek measures that would enable Russia and its regions to join the processes of European and regional integration, in order to avoid the north-Eastern Europe becoming the area of tension.

But there is so much we can do as neighbours. To a major extent, development of the Kaliningrad Region will depend on the position of Russia, on how much freedom the region is to enjoy in its external relations, especially in economic relations with the European Union; on how well the special economic zone established back in 1996 is going to function; and on how much progress Russia makes in its homework regarding the facilitation of the movement of its nationals.

As we follow the EU-Russia discussions on the Kaliningrad region, we are for maximally flexible solutions that would combine the EU legal requirements with the specific needs of the Kaliningrad Region. We have analysed the relevant experience of various countries and specific regions and see a possibility of solutions in modernising and expanding consular posts and border crossing facilities, and implementing modern control and communications technologies.

Over this decade, a new generation emerged in Lithuania, a generation free from phobias and stereotypes. I am convinced that these young people will successfully implement the qualitatively new Lithuanian-Russian co-operation projects, which we are now designing. It is satisfactory that the Lithuanian minority in Russia and the Russian minority in Lithuania are becoming an important link between our countries and nations.

The imperatives of the new millennium in Lithuanian-Russian relations call for a model that combines the free will of the two nations, the long-term historical and cultural links, and the emerging opportunities for regional and international co-operation. Lithuania's vision of the future is the participation in Euro-Atlantic integration, and the development of good neighbourly relations and active regional co-operation. I am convinced that this is a good base for the future Lithuanian-Russian relations.

Dr. Česlovas LAURINAVIČIUS

*Доцент Института международных отношений
и политических наук Вильнюсского университета*

О военной реформе в России

Мой доклад основывается на ранее написанной с коллегой Раймундасом Лопатой общей статье о военной реформе в России. Эта статья была напечатана на литовском, на английском, кажется, еще на французском, и сейчас есть хороший повод сделать ее представление на русском* .

Разговоры о военной реформе в России идут со времен Михаила Горбачева. Существенным подспорьем для конкретных дел можно считать ровно десять лет тому назад Борисом Ельциным подписанный декрет о реорганизации старой советской армии в Российскую. Но прошедшее десятилетие, несмотря на фактически произошедшие большие изменения с советских времен, вряд ли можно считать десятилетием реформ по существу.

Вряд ли можно считать реформой произошедшие большие сокращения в разных областях военной сферы. Скажем, если в советские времена в войсках служило свыше 5 млн. человек, то сейчас служит только около 1 млн. Если танков СА имела 53 тысячи и в этом роде войск три раза превышала войска стран НАТО, то сейчас в России насчитывается только около 6 тысяч танков, что составляет 35% того, что имеется у НАТО. Число самолетов сократилось вдвое, – с 5160 до 3416. Но и те самолеты, которые имеются – больше всего простаивают в ангарах. Скажем, российские летчики в воздухе в среднем проводят только 25 часов в году, в то время как американские – 250 часов.

Существенные сокращения произошли в военной промышленности. И не только потому, что многие заводы после развала СССР остались за



* См.: Politologija 2001/3, p. 3-21; Lithuanian Political Science Yearbook 2000. Vilnius, 2001, p. 197-211; Baltic Defence Review, N 6, Volume 2001, p. 99-113.

пределами России или просто исчезли в процессе конверсии. Но и те, которые остались в России и формально считаются действующими, фактически часто простаивают без работы.

Господин Виктор Черномырдин по этому поводу однажды высказал весьма хлесткую шутку, что в России сейчас часто стоит не то, что нужно.

Конкретно можно резюмировать: все сокращения по существу не меняют системы.

Вряд ли можно считать военной реформой и происходившую своеобразную кампанию по изменению системы управления вооруженными силами. Имею в виду шумную дискуссию между бывшим министром обороны Игорем Сергеевым и председателем ген. штаба Анатолием Квашниным насчет того – в каком подчинении должны быть ракетноядерные стратегические вооружения.

В одно время могло показаться, что в российском военном руководстве идет принципиальный спор о том, каким видам вооружения должен быть оказан приоритет: ракетноядерным или конвенциональным. Упор на ракетноядерный потенциал мог создать впечатление, что Российское руководство стремится во что бы то не стало противостоять США хотя бы в рамках доктрины обоюдного гарантированного уничтожения. Однако если такие устремления и были, реальные возможности свели их на нет. Скажем, если взять такое важное звено как т.н. космические войска, от которых зависит и стратегический контроль положения в мире, и возможности тех же самых ракетноядерных войск, то положение таково: в российском арсенале имеющиеся космические спутники в количественном измерении не составляют и половины того, что имеется в США. К тому же для примерно 70% российских спутников уже истекает срок действия. Поэтому, несмотря на впечатляющие заявления российского руководства о намерениях выделить космические войска в отдельный вид, совершенно очевидно, что Россия не сможет соревноваться в этой области с США.

Возвращаясь к упомянутому спору между Сергеевым и Квашниным можно предположить, что в сущности спор шел о том, кто персонально будет иметь главенствующее влияние в военных кругах – и не только в военных. Такое предположение кажется тем более близким к истине учитывая сегодняшшний не менее шумный спор между тем же Квашниным и командующим Воздушно десантными войсками (ВДВ) – Георгием Шпаком: формально спор идет о том, в каком подчинении должны быть ВДВ, а фактически спор носит явно личностный-амбициозный характер.

Вообще можно сказать, что при президенте Ельцине военная реформа не проходила, а только происходило сокращение или просто разложение

старой системы. Приход к власти Владимира Путина на фоне новой Чеченской войны сопровождался не только реанимированием армейского фактора, но и усилением его влияния на политическую жизнь. Последняя тенденция, учитывая общие наклонности Путина к авторитарной системе, даже наталкивала на мысль, что в России может развиваться своеобразная новая модель государственности – милитаристический авторитаризм. Но такому ходу событий, по мнению многих исследователей, помешала трагедия „Курска”. Обстоятельства гибели атомохода не только раскрыли ужасающее положение вещей в военной сфере, но и нанесли существенный удар милитаристическим тенденциям и авторитету самого Путина, что заставило последнего серьезно заняться военной реформой. По крайней мере, только после трагедии „Курска” можно определить конкретные шаги в реформировании военной сферы.

Первым шагом можно считать назначение министром обороны Сергея Иванова, генерала КГБ в отставке, до этого возглавлявшего государственный совет обороны (ГСО). Если с трудом можно считать С. Иванова штатским, т.е. не военным, то по крайней мере он пришел в Минобороны с другого ведомства и это уже свидетельствует о переходном характере руководства – от чисто ведомственного – к политическому, что в определенной мере можно считать шагом к стандартам демократического государства. Вдобавок заместителем Иванова назначена уже вполне гражданская представительница, до этого занимавшая пост вицеминистра финансов, к тому же женщина – Любовь Куделина.

После этих многообещающих назначений прошло уже два года, однако в военной сфере происшедшие видимые изменения нельзя считать большими. Самое главное – не появилась прозрачность решений, сохранилась прежняя атмосфера закрытости, секретности и оторванности от общества.

Правда, потеряли свои посты явные ястребы, антизападники – Леонид Ивашев и Валерий Манилов. Но эти перестановки (поскольку эти персоны не были уволены, а переведены на другие должности) можно отнести к общим последствиям прозападного курса президента Путина, но никак не к инициативе Иванова. Вообще складывается впечатление, что Иванов был гораздо более сильная и зримая фигура в ранге секретаря ГСО, чем на посту руководителя МО. И дело не в том, что пост секретаря ГСО в некотором роде можно считать более высоким чем МО. Похоже, что Иванов в военном ведомстве не имеет достаточного влияния и авторитета, поэтому занимает более выжидательную и приспособленческую позицию, но не как не реформаторскую. Скажем, в упомянутом конфликте между Квашниным и Шпаком, он не проявил никакой позиции и старался остаться как бы в тени. Вообще кажется резонным предположение, что одним из мотивов назначения Ивано-

ва МО было просто стремление Путина поставить во главе этого ведомства своего человека – генерала КГБ.

В актив Куделины можно приписать подготовку закона, по которому система жалований военнослужащим приравнивается к обычным гражданским служащим, а старая советская система льгот – упраздняется. Это шаг к гражданскому самосознанию военнослужащих.

Но главный шаг – переход к профессиональной армии по существу не начат. Вместо этого можно наблюдать сплошные неопределенности. Скажем в своем годовом докладе Государственной Думе президент Путин заявил, что намечается сокращение срока призывной службы. Это вроде бы можно считать знаком намерений отхода от призывной системы. Но в то же самое время принимается закон, существенно удлиняющий срок т.н. альтернативной службы, что можно считать своеобразной компенсацией поклонникам призывной системы.

Такая непоследовательность, нерешительность проявляется несмотря на то, что неэффективность призывной системы уже не может вызывать сомнения. Около 88% молодежи призывного возраста просто-напросто избегает службы под разными предлогами. А те оставшиеся 12-15% – далеко не самые лучшие. И тем не менее система продолжает здравствовать по нескольким причинам: контингент призывников нужен для Чеченской войны – как пушечное мясо, нужен он для доктрины обоюдного гарантированного уничтожения и, наконец, - для старого генералитета, способного руководить только безправной призывной массой.

Нет системных изменений и в другой важнейшей сфере – в военно-промышленном комплексе. Еще в апреле 2001 г. вице-премьеру Илье Клебанову было поручено к маю того года подготовить план по реформе системы ВПК. Прошел уже год, Клебанов потерял свой пост вице-преьера, но о плане реформ ВПК ничего не известно.

Подводя итог можно предположить, что военная реформа в России вряд ли обретет конкретные очертания пока сама Россия продолжает поиски своей идентичности. Пока продолжается эволюционирование от самосознания бывшей сверхдержавы через неопределенный т.н. „особенный путь”, до тех пор будет невозможно рационально и адекватно определить задачи для вооруженных сил, следовательно, и военная реформа будет оставаться в неопределенности. Стимулом к рациональности и адекватности может послужить теперешний внешнеполитический курс президента Путина на сближение с развитыми, передовыми странами мира.

Г-н Юрий ШЕВЦОВ

*Директор Центра по проблемам европейской интеграции
Европейского гуманитарного университета, Минск, Беларусь*

Белорусский военный потенциал: торговля оружием и ВПК*

Прежде всего отметим, что белорусские Вооруженные силы развиваются в рамках договоров о вооружении, подписанных незадолго до распада СССР. Основным параметром, который определяет развитие Вооруженных сил РБ является Договор по обычным вооруженным силам в Европе (ОВСЕ). Согласно этому Договору Беларусь имеет право обладать армией численностью в 100 тысяч человек и иметь на ее вооружении до 1800 танков. Договор ОВСЕ устанавливает также ограничения и на иные виды вооружений и военной техники. Международные инспекторы внимательно контролируют соблюдение всеми странами - участницами (правопреемниками) этого Договора. Беларусь ни разу не отмечалась страной-нарушительницей Договора ОВСЕ.



Более того, по большинству параметров Беларусь самостоятельно понизила уровень своей военной мощи. В ходе сокращения Вооруженных сил РБ и военной реформы Армия Беларуси сокращена до 85 тысяч человек. Начатый в 2002 году очередной этап военной реформы влечет за собою сокращение Вооруженных сил к 2006 году до 50 тысяч военнослужащих и 15 тысяч наемного гражданского персонала.

Одновременно, Беларусь сохраняет крупное промышленное производство и наукоемкую промышленность. Частью белорусского промышленного потенциала является белорусский военно-промышленный комплекс.

Согласно анализу Стокгольмского международного института исследо-

*При подготовке материала были использованы публикации в СМИ и в интернете. Особую ценность представляли статьи А.Б.Алесина (газета „Белорусский рынок“)

ваний проблем мира (SIPRI), в 1996 г. Беларусь впервые вошла в десятку ведущих мировых экспортеров ВВТ. Этот вывод подтверждают и данные газеты „Лос-Анджелес таймс”, в соответствии с которыми в число 15 ведущих экспортеров оружия в мире за период с 1994 по 1998 г., помимо России и Украины, из стран СНГ включена также и Беларусь. Беларусь сохранила свое присутствие в десятке мировых производителей оружия и в последующие годы.

Можно констатировать наличие феномена: белорусский ВПК сохранился и занял весьма высокое место на планете несмотря на постоянную критику со стороны либеральных экономистов белорусской экономической политики и почти полное отсутствие кредитования РБ по линии международных финансовых организаций.

Можно выделить некоторые черты белорусского ВПК.

1. Беларусь практически не производит оружия. Основной объем продукции ВПК – это электронные составляющие сложных вооружений, выпускаемых преимущественно Россией, оптика, продукция двойного назначения, ремонт и модернизация авиатехники, танков и бронемашин.

2. Белорусские предприятия являются интегрированной частью ориентированных на Россию технологических цепочек и развиваются в контексте совместных с Россией производственных программ и финансово - промышленных групп.

3. Белорусский ВПК работает почти исключительно на экспорт. Сама Беларусь пользуется продукцией своего ВПК в весьма ограниченном масштабе.

Общее количество белорусских предприятий, занятых военным производством и доля ВПК в экономике страны - трудноопределимы, т.к. значительная часть предприятий ВПК заняты также выпуском гражданской продукции. Ориентировочно, можно исходить из того, что количество занятых в ВПК составляет не менее 100 тысяч человек. В основном они заняты в сфере радиоэлектронной промышленности. Эта цифра складывается из оценок количества занятых на ряде ключевых оборонных предприятий, которые публиковались в белорусских СМИ. Однако с учетом занятых на гражданских заказах предприятий двойного назначения, таких как ПО „Интеграл”, МАЗ, МЗКТ количество занятых на близких к ВПК предприятиях может быть оценено гораздо выше.

Белорусский ВПК находится в процессе трансформации. Основными чертами этой трансформации можно назвать стремление белорусских производителей перейти к выпуску на базе своих мощностей конечных видов военной продукции.

Наиболее очевидно в этом направлении продвинулась белорусско-руско-словацкая фирма „Минотор-сервис”, специа-лизированная на модернизации бронетанковой техники. Эта фирма разработала и активно продвигает на рынок диверсионно-разведывательную машину нового поколения 2Т, а также - модернизированную версию установки ЗСУ-23-4 „Шилка”.

Минский производитель тягачей для межконтинентальных ба-л-листиче-ских ракет - Минский завод колесных тягачей - разработал и предложил автопоезда для транспортировки танков и иной бронетехники к полю боя, а также - шасси для модернизированной версии комплекса ПВО С-125 „Печора” в комплекс „Печора-2”.

Минский автомобильный завод разработал и реализует автомобильное шасси для системы залпового огня ГРАД.

Белорусские производители стремятся устойчиво занять нишу ремонта и модернизации старой советской авиа- и бронетанковой техники. Наиболее известными проектами в этом направлении являются модернизация старых советских машин БМП-1 и БТР-1 в новые современные машины с наименованиями „Кобра-К” и „Кобра-С”, а также модернизация танка Т-72 прежде всего за счет установки новых систем наведения.

Основные проекты, в которых участвуют предприятия белорусского ВПК, сами предприятия ВПК и их основные партнеры хорошо известны. Перечислим некоторые из них.

Белорусское оптико-механического объединение „БелОМО”

Производит прицелы к стрелковому оружию, которые он активно продвигает в Западную Европу и СНГ (например, в Швецию и в Среднюю Азию), и прицелы к зенитным установкам.

Кроме ММЗ им. С. И. Вавилова, в состав объединения входят также заводы с замкнутыми циклами производства, специа-лизирующиеся на выпуске военной и гражданской продукции – **вилейский завод „Зенит”, рогачевский завод „Диaproектор”, жлобинский завод „Свет” и научно-инженерный центр „ЛЭМТ” (г. Минск).**

Главное предприятие - Минский завод им. Вавилова занимается выпуском особо сложной оптико-механической и оптико-электронной аппаратуры. В том числе - космические топографические, спектрорональные, фотограмметрические системы и комплексы, приборы лазерного наведения и т. д.

„Зенит” был единственным заводом в бывшем Союзе, который специа-лизировался на производстве фотоаппаратов. Здесь же производились

оптические прицелы для снайперских винтовок и ручных противотанковых гранатометов. „Диапроектор” изготавливал диапроекторную технику, различные виды прицелов и приборов наведения для бронетанковой техники. „Свет” специализировался на выпуске репродукционной техники, фотоувеличителей, оптических приборов для нужд МВД СССР. НИЦ „ЛЭМТ” являлся составной частью комплекса конструкторских подразделений БелОМО и специализировался на разработке различных лазерных систем военного и медицинского назначения.

ОАО „Пеленг”

Производит электронно-оптическое оборудование для модернизации российских БМП-3, имеющих на вооружении армии ОАЭ. Сумма сделки - USD 28 млн.

У „Пеленга” весьма хорошие перспективы на заключение новых контрактов в этом регионе как в рамках российских поставок, так и по своей линии. В частности, арабские страны проявляют интерес к новой разработке минчан - бронетанковым прицелам „Сож”.

НПО „Агат”

Выпускает системы управления полем боя. Участвует в МФППГ „Оборонительные системы”. Одно из ключевых предприятий белорусского ВПК.

Борисовский танкоремонтный завод N140

Специализируется на ремонте и модернизации бронетанковой техники. Именно здесь созданы модернизированные образцы БМП и БТР „Кобра-К” и „Кобра-С”.

На базе этого завода при помощи ряда предприятий Минпрома республики, в частности БелОМО и АО „Пеленг” также развернута программа модернизации танков: усиливается броневая защита танков, устанавливаются новые прицелы с тепловизором, новые системы связи и т.д.

Минский завод колесных тягачей

В 2000 году МЗКТ заключил контракт на поставку Турции 50 топливозаправщиков. Турция предполагает использовать автопоезда в качестве

танковозов. В результате, 2001 году МЗКТ увеличил объем производства специа-лизированной автомобильной техники примерно в несколько раз. Основным же потребителем военной продукции этого завода по-прежнему является Россия. Также имеется крупный контракт на поставки военных тягачей с ОАЭ.

МЗКТ создал новый многоосный тягач, который предназначен в качестве шасси для межконтинентальных ба-л-листических ракет мобильного базирования „Тополь-М”, считающихся основой военной безопасности России. Этот ракетовоз, получивший индекс МЗКТ-79221, в ходе испытаний показал полное соответствие реальных технических характеристик проектным.

Как известно, к 2010 г. ракетные комплексы „Тополь-М” мобильного (РС-12М1) и шахтного (РС-12М2) базирования в количестве порядка 900 единиц и в соотношении 50/50 должны стать основой российских стратегических сил сдерживания.

МАЗ

Создал полноприводной автомобиль, и на его базе - систему „БелГрад”. Это базовая модель МАЗ-6317 (колесная формула 6x6) и его двухосная версия МАЗ-531505 (4x4).

По мнению разработчиков, технические характеристики данных машин позволяют рекомендовать их для самого широкого применения в вооруженных силах: в качестве тягача для буксировки артсистем калибром до 152 мм, аэродромного тягача, шасси для пусковых установок реактивных систем залпового огня, мобильных зенитно-ракетных и пушечных комплексов, различного инженерного оборудования, кранов, экскаваторов, кузовов-фургонов, передвижных мастерских, командно-штабных машин, цистерн и топливозаправщиков большой емкости и пр.

В настоящее время МАЗ-6317 находится на вооружении армии РБ в качестве носителя широко известных систем залпового огня типа „Град”, „Прима”.

МАЗ-6317 предназначен для буксировки артиллерийских орудий калибра 152-мм. Причем платформа автомобиля по габаритам и грузоподъемности обеспечивает размещение до двух боекомплектов. При этом автомобиль свободно перемещается по грунтовым и улучшенным дорогам, легко преодолевает подъемы в 30 градусов. МАЗ-6317 может использоваться для транспортировки вооружения зенитно-ракетных комплексов (ЗРК) С-200 и С-300, а также для размещения на его шасси понтонно-мостовых парков. На-

конец, МАЗ-6317, помимо всего прочего, может быть использован в качестве аэродромного тягача для буксировки летательных аппаратов различного назначения массой до 100 т.

В настоящее время машина принята на вооружение армии Республики Беларусь в качестве носителя широко известных систем залпового огня (РСЗО) типа „Град”, „Прима”. Преимуществом в этом качестве шасси МАЗа-6317 перед традиционными шасси Урала-4320 является возможность размещения на специальных стеллажах платформы минского автомобиля второго боекомплекта, что позволяет сократить количество транспортно-заряжающих машин, обслуживающих комплексы РСЗО, и повышает его мобильность.

Специа-листы Минского автомобильного завода рассматривают и другие возможности использования автомобилей семейства МАЗ-6317 в армии: в качестве шасси для установки пусковых установок мобильных ЗРК, различного инженерного оборудования, кранов, экскаваторов, кузовов-фургонов, передвижных мастерских, командно-штабных машин, цистерн и топливозаправщиков большой емкости и пр.

Помимо базовой модели, на ее базе создан бортовой полноприводной автомобиль повышенной проходимости МАЗ-531605 (4x4) грузоподъемностью 6.150 кг и объемом платформы 21,6 куб. м. Он, как и его „предок”, предназначен для перевозки грузов по всем видам дорог и в условиях бездорожья.

Предприятие „Минотор-сервис”

Ремонт бронетанковой техники. Производство новых видов бронетанковой техники. Прежде всего: ЗСУ-23-4 „Шилка” и диверсионно-разведывательной машины 2Т.

Основным партнером „Минотор-Сервис” при производстве ЗСУ-23-4 „Шилка” в России выступает Ульяновский механический завод.

Основные российско-белорусские МФПГ

МФПГ „Оборонительные системы”

Основной производитель - систем ПВО „Печора-2”, „С-300”, „Тополь-М”, насчитывает свыше 40 тысяч ученых, инженеров и рабочих в обеих странах.

МФПГ „Оборонительные системы” была образована 11 февраля 2000 г. В состав Межгосударственной ФПГ от Беларуси вошли **Минский завод колесных тягачей** (производитель колесных платформ для С-300ПМУ и ЗРК С-125 „Печора-2”), **НПП „Алевкурп”**, **Борисовский ремонтный завод**, **„МинскКомплексБанк”**, **НПО „Агат”** (производитель автоматизированных систем управления), НПО „Интеграл” (производитель элементной базы) и **БелОМО** (системы наведения и радиолокации).

Всего в МФПГ входят более 20 предприятий: машиностроительное КБ „Факел” (разработчик ракет), ОАО „Московский радиотехнический завод” (МРТЗ), Московский НИИ приборной автоматики, Лианозовский электромеханический завод и др. Всего для создания серийных образцов ЗРС С-300ПМ привлечены 103 предприятия России, Беларуси, Украины и Армении.

Основной целью создания МФПГ является использование научно-технического, производственного и инвестиционного потенциала ее участников для выполнения работ по созданию производства высокотехнологичных и конкурентоспособных на мировом рынке средств противоздушной обороны, других видов продукции двойного и гражданского назначения.

В соответствии с соглашением „военизированная” ФПГ создана на основе российской финансово-промышленной группы „Оборонительные системы” путем вхождения в состав ее участников белорусских предприятий. Государственная регистрация межгосударственной ФПГ осуществляется в Российской Федерации в порядке, определенном законодательством России. Высшим органом управления межгосударственной ФПГ „Оборонительные системы” является совет управляющих, его председателем - представитель российской стороны, а первым заместителем - представитель Беларуси.

По данным аналитиков журнала „Эксперт”, с 1969 по 1988 г. по экспортным контрактам было поставлено несколько сотен „Печор” (по некоторым сведениям - до 600) и несколько десятков тысяч зенитных управляемых ракет (ЗУР) для них. Согласно информации представителя „Росвооружения”, всего за рубеж в период с 1972 по 1986 г. отправлено около 400 комплексов „Печора”, большинство из которых широко применялись в боевых действиях во Вьетнаме, на Ближнем Востоке, где завоевали большой авторитет. До настоящего времени значительное количество С-125 различных модификаций используется в 29 странах дальнего и 6 странах ближнего зарубежья. Ныне все они нуждаются в модернизации...

ФПГ „Оборонительные системы” – одно из наиболее известных объединений российского ВПК. Именно „ОС” поставили зенитные ракетные комплексы (ЗРК) С-300ПМУ по знаменитому кипрскому контракту, заклю-

ченному ГК „Росвооружение” в 1997 году. Кроме того, „Оборонительные системы” поставляли С-300ПМУ для Китая, а сегодня участвуют в проектах по модернизации ЗРК советского производства С-125 „Печора”, которые стоят на вооружении в 35 странах мира. Общий объем экспорта „Оборонительных систем” составил за время существования компании более Usd 1 млрд.

Производитель зенитных комплексов компания „Оборонительные системы”, которую в последнее время пытаются вытеснить с ее основного рынка, своими действиями наносит ответный удар по конкурентам. Она собирает вокруг себя предприятия-смежники по выпуску своего главного экспортного продукта - С-300ПМУ, а также ищет более эффективные подходы к государству и совершенствует производство.

Российский участник МФПГ - ФПГ „Оборонительные системы” – одна из ведущих корпораций ВПК. В ней десятки предприятий, общий объем экспорта за последние годы до 800 млн. долларов. По данным экспертов, доля средств ПВО в российском оборонном экспорте – до 20–25 процентов. Группа выпускает системы ПВО С-300 (в планах новые С-400), командные пункты, системы управления воздушным движением, ведет ремонт и модернизацию комплексов С-75, С-125, С-200.

МФПГ „Аэрокосмическое оборудование”

Корпорация „Аэрокосмическое оборудование” зарегистрирована в ноябре 1998г. Занимается разработкой и производством пилотажно-навигационных, радиолокационных комплексов и автопилотов для самолетов, систем автоматического управления для ракет, систем индикации бортовых компьютеров, систем топливной автоматики, контрольно-записывающей аппаратуры и различных изделий микроэлектроники в виде печатных плат. В корпорацию входят около 20 предприятий, расположенных в европейской части России (до Ура-ла) и 2 белорусских завода. В советские времена в сфере авиакосмического станкостроения работали 4 белорусских предприятия. Но 2 из них - моторостроительный завод (Житковичи) и „Салют” (Хойники) - сегодня в расчет уже не принимаются.

В корпорации участвует два НПО РУП „Экран” с одноименным названием и одним гендиректором Валерием Касперовским во главе. Головной завод объединения расположен в Борисове, часть производства - в Ивацевичах. Мода на бесконечные реформы названий заводов поделила объединение на два республиканских унитарных предприятия. Будет правильным говорить об участии одного белорусского предприятия в корпорации „АКО”. В

России есть аналогичное производство, однако „существует специализация, характерная только для белорусского предприятия. Здесь производят то, что требовалось российскому авиакосмическому строительству в 90-е годы. Эти комплектующие востребованы и сегодня.

15 января 2001г. правительство Российской Федерации одобрило проект соглашения о создании **Межгосударственной** финансово-промышленной группы (МФПГ) „Аэрокосмическое оборудование” („АКО”). Напомним, что в соответствии с этим проектом МФПГ „АКО” создается путем объединения материальных активов российских и белорусских предприятий и организаций.

Со стороны России в МФПГ „Аэрокосмическое оборудование” вошли: ОАО „Объединенный авиаприборостроительный консорциум” (Санкт-Петербург), ОАО „Санкт-Петербургский завод точных электромеханических приборов”, Санкт-Петербургский акционерный коммерческий банк „Таврический” (ОАО), ЗАО „Научно-исследовательский центр экономики авиаприборостроения” (Санкт-Петербург), ОАО „Павловский машиностроительный завод „Восход” (Нижегородская обл.), ОАО „Электроприбор” (Воронеж), ОАО „Арзамасское ОКБ „Импульс” (Нижегородская обл.), Государственное предприятие „ЦКБ автоматики” (Омск).

От Беларуси участниками стали два предприятия: **ГП „Борисовский приборостроительный завод” (Минская обл.)** и **ГП „Ивацевичский приборостроительный завод” (Брестская обл.)**.

ОАО „АКО” нацелено на создание перспективных образцов военной и гражданской авионики, способной на равных конкурировать на международном рынке. Это самолетные бортовые вычислительные машины и разного рода многофункциональные индикаторы, системы целеуказания для боевых самолетов и т.п.

В рамках программы импортозамещения проводятся работы по созданию унифицированной бортовой встроенной системы контроля и предупреждения экипажа самолета „Экран-30” для многоцелевых истребителей МиГ-29СМТ, Су-30МК и вертолета Ка-50 „Черная акула”.

Летом же 2000г. акционировалось Казанское предприятие ГУП „Радиоприбор”. Завод (как и альметьевское ОАО „Радиоприбор”) сохранил статус члена „АКО”. „Радиоприбор” производит комплектующие для авионики. 85% продукции относятся к оборонной тематике. Альметьевское предприятие являлось монополистом по ряду изделий для всех авиастроительных предприятий СССР. Сейчас ими комплектуются все производимые в России виды летательных аппаратов.

Согласно заявлениям руководства „АКО”, без участия объединения „Экран” (Борисов) невозможен выпуск полного спектра навигационных комплексов для самолетов марки Су. Приватизация „Экрана” сегодня даже не предвидится, но затраты на строительство подобного предприятия в России сопоставимы с суммарным доходом от продажи авионики вообще.

С созданием МФПГ и реанимацией „Экрана” получили постоянную работу 3 тысячи работников объединения. „АКО”, в свою очередь, сразу смогло увеличить пакет заказов в 2 раза (на сегодняшний день он составляет около 500 млн USD).

Корпорация мало ориентируется на госзаказ, финансируя при этом новейшие разработки для ВВС России из собственной приби-ли. Почти все поставки (97-98%) приходятся на экспорт.

Начата процедура перехода в „АКО” авиаприборостроительных предприятий из состава ВПК МАПО. Это - Рязанский приборный завод, Рязанское НИИ приборостроения (его комплексы стоят на самолетах Су-27). С передачей в 2001 году от ВПК МАПО питерской „Электроавтоматики АКО” получила замкнутую систему „разработчик-производитель” по всей начинке борта боевых самолетов Су.

В Петербурге „АКО” создает мощный комплекс на базе завода „Темп”, объединяя 7 производственных площадок заводов „Пирометр” и „Электроавтоматика”. К 2002г. увеличился уставной капитал корпорации до 160 млн. USD. В ней уже 27 заводов. Причем „АКО” стремится приобретать только блокирующие пакеты акций. На сегодня „АКО” также владеет крупными пакетами ряда профильных предприятий Украины.

Учитывая значение белорусских участников, российские истребители по праву можно называть „союзными”. При этом имеет смысл помнить о широко рекламированном намерении Беларуси организовать на базе своих предприятий сборку истребителей Су-27.

МФПГ „Гранит”

Соглашение о создании межгосударственной финансово-промышленной группы „Гранит” бы-ли подписаны на заседании Совета глав правительств Содружества 18 октября 1996 года. В начале мая 1997 года белорусский парламент ратифицировал это соглашение.

О необходимости учреждения ФПГ „Гранит” было заявлено еще в феврале 1995 года. Тогда подписали Соглашение о создании объединенной системы противовоздушной обороны стран СНГ. Предприятия, вошедшие в

группу „Гранит”, занимаются модернизацией оборудования и техники для единой системы ПВО. ФПГ „Гранит” объединила 26 предприятий ВПК из 8 бывших республик СССР (Армении, Беларуси, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Украины). В ее состав включены также два российских банка. Беларусь представлена тремя предприятиями: **НПО „Агат”, НПО „Окта” и Борисовским ремонтным заводом.**

Таким образом, белорусский ВПК является динамично развивающейся частью экономики РБ. Основные технологические разработки ВПК и занятые в производстве кадры являются отечественными. Система образования РБ, фундаментальных и прикладных научных исследований РБ сохраняет свою высокую эффективность при обеспечении ВПК всем необходимым для его успешного функционирования.

Белорусский ВПК является интегрированной частью выкотехнологического сектора белорусской промышленности в целом. Выделение собственно ВПК из этого сектора - весьма сложная и непростая задача. Скажем, в рамках гражданских программ Беларуси в кооперации с Россией создан суперкомпьютер СКИФ, который, разумеется, может быть использован и в интересах ВПК. С 1997 года Беларусь после относительно небольшого перерыва возобновила выпуск компьютеров на базе собственного технологического стандарта. За период с 1996 года полностью обновлена номенклатура выпускаемой продукции предприятиями автомобилестроения, что создало новые условия для реализации проектов и в области ВПК.

Надо отметить также принципиальную особенность белорусского военного производства: Беларусь не планирует коренной ломки структуры своего ВПК и предполагает остаться на своих традиционных рынках, технологическая среда которых определяется осуществленными ранее поставками советских вооружений.

Ms. Austė DOBROVOLSKYTĖ

*Deputy Head of Second International Co-operation Division,
Ministry of National Defense of Lithuania*

Russia's military transit through Lithuania

In my presentation I will try to prove that the currently working mechanism of Russian military transit through the territory of Lithuania is functioning *effectively*, and there is *no need for changing it, by concluding a new bilateral agreement on military transit*, which is constantly proposed by Russia.

I will touch upon *historical and legal* backgrounds of the formation of the currently applied transit procedure. I will also shortly speak about the *technical aspects* of the military transit by railway and air, and mention *new tendencies* of Russian military transportation.



Historical background

The source for currently applied legal regulations for Russia's military transit through Lithuania dates back to January 1992. Then the Government of the Republic of Lithuania and the Government of the Russian Federation began negotiations on Russian troops withdrawal from the territory of Lithuania.

In the course of these negotiations Lithuania ignored Russia's demands to grant status of temporary presence to Russian military in Lithuania, to grant property rights to Russian military objects, and other. Russia also insisted on getting the right for transit of military loads to and from Kaliningrad as well as on concluding a military transit agreement.

After Russian troops withdrawal from Lithuania (it was completed by 31 August 1993), negotiations were carried regarding the military transit issue. Russia continued its troops withdrawal from Eastern Germany, meanwhile Lithuania gave the permission to Russia to transport its military units from Germany, and to and from Kaliningrad through Klaipėda seaport.

Legal background

On 18 November, 1993 Lithuanian and Russian Governments signed the Agreement with the Protocol „Concerning the order of the military transit when withdrawing the Russian Federation troops from the Federal Republic of Germany”. The term of this Agreement was fixed by 31 December 1994, but later it was extended for another year (until 31 December 1995) with automatic prolongation for the following years, provided no party expresses the request to terminate it. The prolongation of the military transit regulation procedure was set on the basis of exchange of the diplomatic notes between the Ministries of Foreign Affairs of Lithuania and Russian Federation. This was a compromise reached in the negotiations with Russia, trying to elude conclusion of political agreement on Russian military transit.

So, since 31 December 1995 up to now, Russian military transit by railway is being regulated by Agreement, each year automatically prolonged, which is more of political meaning. In practice, Russian military transit is being executed under the national legislation, namely - the Lithuanian Government's Resolution No.938 of the 3rd October, 1994 „On enactment of the rules on foreign countries' military loads transportation through the Republic of Lithuania”. This resolution sets the detailed order of the military transit by railway.

During the years, Lithuanian Government has amended this Resolution, with last alterations made last January. These alterations broadened the possibility to prohibit military transit through Lithuania if such a transit constitutes an infringement of the UN, EU or OSCE sanctions. Also if such prohibition is necessary in order to comply with international agreements and obligations of the Republic of Lithuania.

Technical aspects of Russian military transit through Lithuania

The Transportation Service at the Lithuanian Ministry of Defence is responsible for controlling of the military transit of Russian Federation by railway. Permission issuing procedures are established by the Lithuanian Government. The Director of Transportation Department is authorised by the Minister of National Defence to give one-time permissions. Considering the requests of Russian Federation, Lithuania produces the timetable for conducting the transit.

All military transit such as military loads with or without Russian military escort or just military personnel is checked at the border posts of the Republic of Lithuania. Only one shipment may be authorised at given time in any direction. Russian military personnel are transported separately from their weapons, in sealed wagons, at a different time. The railway route is fixed for such shipments

and may not be modified, namely: Kena – Vilnius (Vaidotai) – Kaunas - Kybartai and backwards.

The Lithuanian Transportation service provides armed guards to accompany a transit shipment. The team of military personnel, transported through the territory of Lithuania may not exceed 180 persons.

Russia can not transport nuclear weapon through the territory of Lithuania. The list of items, prohibited to transport is established by the Lithuanian Government's resolution (of 19 June 2001), where transportation of weapons of mass destruction, rocket fuel and/or its components is strictly prohibited.

Table 1. Russia's military transport movement to and from Kaliningrad

TYPE OF LOAD	YEAR 1999		YEAR 2000		YEAR 2001		I QUARTER YEAR 2002	
	TO	FROM	TO	FROM	TO	FROM	TO	FROM
SUPPLIES (WAGONS)	3680	128	2583	58	3231	96	1388	25
EXPLOSIVES	9	210	-	-	-	-	-	-
EQUIPMENT	96	108	22	183	74	96	8	28
ROCKET FUELL	2	-	-	-	-	-	-	-
WEAPONS	79	83	-	41	15	26	2	61
TROOPS (PERSONS)	10086	2971	8985	4165	10813	2680	1398	114

The table shows Russia's military transport movement to and from Kaliningrad. Since the year 2000 only 4 types of loads have been transported: supplies, military equipment, weapons and troops. As you can see the main loads are supplies and troops to Kaliningrad. The content of the loads named „supplies” is purely of the household nature: coal, clothes, food, etc. and it forms the majority of loads. Military loads such a „Equipment”, and especially „Weapons” make not a significant figure, which is comparatively constant during the years.

Current Russian military transit by railway is being executed without any major problems. Small problems occasionally occur from Russian side, such as:

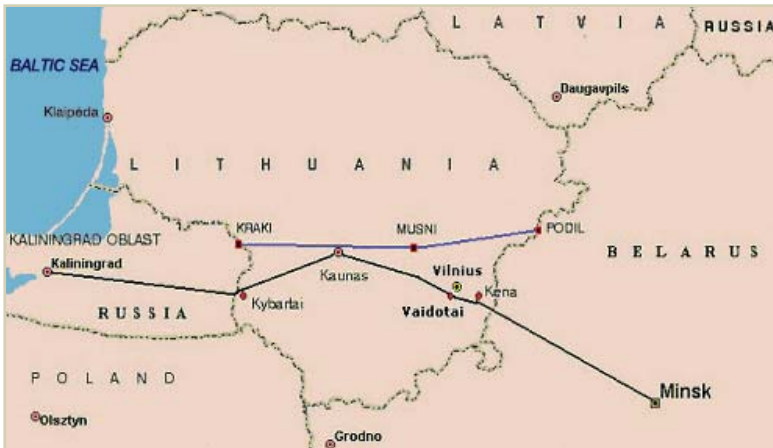
- conscripts entering Lithuania without proper documentation and being returned home
- for that reason;
- military transport with supplies arrived with not properly registered documentation and therefore were send back;
- late delivery of additional transit plans;
- transportation registered by the old expeditionary codes, and other.

These problems are being solved at a working level between the officers of the Lithuanian Transportation Service and Russian authorities.

The Lithuanian Ministry of Foreign Affairs is executing military air control in accordance with the International ICAO regulations, expressed in the national legislation, which applies to all foreign flights including Russian Federation.

Russian authorities must obtain a permit for its military air transit over the territory of Lithuania, which are issued by the Lithuanian MFA (in consultation with the Lithuanian Air Force) on a case-by-case basis.

Only one Russian military aircraft may be in the Lithuanian air space at the same time. All Russian aircraft may use only one determined air corridor PODIL-MUSNI-KRAKI and fly not lower than 6000 feet (1,920 km) altitude.



KENA - KYBARTAI railway route
and
PODIL-MUSNI-KRAKI air corridor

Flights of Russian strategic bombers (Tu-22 type) as well as other aircraft with combat armament are strictly prohibited.

Transportation of post, medical loads and military personnel (including conscripts) is most often indicated as the purpose of the flights of Russian aircraft.

In 2001, Russian Federation presented 430 applications for air transit through the air space of the Lithuanian Republic.

- 184 out of them were carried out;
- 116 – non-fulfilled (due to closed navigational road at KRAKI, as well as bad meteorological conditions);
- 90 – rejected (reasons: questionable safety of the flight (57); or aircraft were not equipped with transponder (13), incorrectly filled in applications (18) and
- 40 – cancelled by Russia.

In average about 130-160 flights are conducted every year.

In general, Russian military transit is being carried out without any problems. Earlier mentioned small infringements are attributable to the lack of competence at junior command levels in the Russian forces, which has been always admitted by Russian official representatives.

Nevertheless, at the political level, Russia considers the absence of the bilateral Agreement concerning military transit, as a problem. Col. Gen. V. Bogdantchikov, Deputy Chief of International Relations Department of the Russian Ministry of Defence during his visit in Vilnius last year, called the existing order of military transit „out-of-date” and „based on documents, which don't reflect the realities. We propose to sign a new agreement or to concretise it with additional protocols”, he said to the journalists (BNS). Russian Defence Minister S. Ivanov, in his letter of February 2002 to Lithuanian Defence Minister, proposed „to discuss the perspectives of preparation of the Intergovernmental Agreement regarding organisation of the military transit through the territory of Lithuania” during their non-official meeting. In the same letter he proposed to sign such an Agreement during their next official meeting.

Russia does not present reasonable argumentation why the existing military transit procedure is bad. Russia's position is to get the right for automatic military transit, fixing it in the new agreement. Whereas Lithuania wants to continue the transit permission issuing procedure on case-by-case basis. And this is the essential difference between Lithuanian and Russian positions.

New tendencies of Russian Federation military transportation

New developments show that military significance of transit to Kaliningrad for Russian Federation is decreasing.

Lately, more and more transportation by sea is being used by Russia. Loads from St. Petersburg or Lomonosov (Leningrad military district) to Baltijsk in Kaliningrad region are being transported by ships of the Baltic Fleet of RF. Transportation of loads forms a great part of the sailing distance of the ships of the Baltic Fleet. The sailing distance in the year 2000, comparing with the year 1999 increased by almost 20 percent. In the year 2000 the ships of the Baltic Fleet transported 152 thousand tons of various loads, mainly on the basis of commercial contracts. It is believed that by sea Russia could transport about 50 percent of all military loads to and from Kaliningrad.

From last January, the Baltic Fleet started an experiment on unified supply of all Force Structures of Kaliningrad region. The preparational work between Naval and other force structures has already started. After receiving the applications from different force structures, the Rear of the Baltic Fleet will carry execution of them. (Earlier, different force structures would do it separately on its own). This is one more indication that transportation by sea will be used for Russian military loads.

This alternative route that Russia uses for commercial purposes could be easily used to redirect military transit to sea routes. As previously showed, „military” share of the RF transit constitutes only a small share of overall load. This non-„military” part could be easily converted into commercial transit and later used for military purposes.

Conclusion

To sum up, the conclusion can be made, that the problem (if we can call it a problem at all) regarding Russian military transit through the territory of Lithuania has only political aspects. Reality shows that, technically the military transit issue is solved with the mechanism functioning effectively.

Majority of Russian military loads is transported by railway. Non-military shipments constitute the bigger part of overall loads, except for troops. The alternative way of carriage, including military loads and personnel, by sea transport is being already in use with the tendency to increase. After opening of the ferry between St. Petersburg and Baltijsk, the possibilities for transportation by sea will only increase. This should naturally decrease the need for military transit through the territory of Lithuania.

Choosing the format of setting the military transit regulations is a prerogative of the state through which such transit is being executed. Therefore, exercising its sovereign right, Lithuania back in 1990s chose to regulate Russian military transit through its territory by national legislation, taking into account the requirements those of the European Union and NATO. Lithuania's interest is to continue on *building mutual trust* in the relationship with Russia. The dialogue between Lithuania and Russia in the area of security and defence has begun not long ago, but it is becoming more and more intensive.

Dr. Virgilijus PUGAČIAUSKAS

*Доцент кафедры политических наук
Литовской военной академии*

Развитие идентитета России: историческая перспектива

Проблем идентитета развития современной России достаточно много и они самые разные. В своём докладе я сосредоточусь только на одной из них – попытаюсь определить панорамные контуры идентитета России в категории политического режима, т. е. один аспект, как идентитет выражается через политические институты.

Точную оценку своеобразия русской власти мы находим в определении историка Ю. Афанасьева: „Тип власти сформировался в многовековой русской истории, а он же всецело определил собой общий рисунок самой истории России. Во власти – загадка и разгадка. В ней соединились самодержавное с социалистическим, личностное с коммунитарым, инициативно-созидательное – с реакционно-разрушительным”¹.

На сегодняшний день мы имеем все основания утверждать, что Россия по всем канонам транзитологии находится в состоянии перехода от авторитарного к демократическому режиму. На втором этапе из четырёх, в этапе трансформации демократии. Ключевой вопрос этого этапа – трансформирование авторитаризма в демократию или другой тип.

Как известно, коммунистический режим начал реформы с демократизации, т. е. перестройка в Советском Союзе началась не с экономических реформ, а с введения свободных выборов и создания реальных институтов парламентской демократии – возрождение Советов – двухуровневой системы представительной власти.

Однако реформаторски настроенная политическая элита, сменившая у власти коммунистов, изменила приоритеты реформ первое место уделяя не



¹ Ю. Н. Афанасьев. *Опасная Россия*. Москва, 2001, с. 20

легитимации демократического режима, т. е. укреплению демократических институтов, но кардинальным экономическим преобразованиям. По словам реформаторов – частная собственность и рынок быстро превратят Россию в общество „среднего класса”.

Одновременного в действующую советскую конституцию 1977 г. вносились поправки (около 300), из которых самые важные были: введён институт президента, закреплён принцип разделения властей, право частной собственности и рыночная экономика.

Дальнейшая перспектива развития посткоммунистической демократии происходила в рамках политической борьбы между представителями парламентских структур и президентской властью. Эти противоречия были обусловленные действующей конституцией – дисбаланс между двумя ветвями власти, президентом и Верховным Советом при наличии нечёткого распределения их функций, особенно в сфере исполнительной власти. На политическом уровне борьба двух тенденций, реформаторской и консервативной. На уровне исторической традиции русской власти (концентрация власти в одних руках), которая проявила себя во всю силу.

Как известно, на протяжении веков обстоятельства в России складывались таким образом, что утвердили особую, исключительную роль государства и одного лица. Государственная власть и её олицетворяющее первое лицо воспринимало себя как единственную общественную реальность, а всё остальное как объект своей деятельности. Известный правозащитник Сергей Ковалёв заметил что в печати и повседневном разговоре слово государство употребляется как синоними „Россия, общество, народ”². Вывод из сказанного можно сделать следующий. Идентитет власти вводом института президента был восстановлен, и окончательно был утверждён в конституции 1993 г. Президент Российской Федерации получил широкие полномочия, тем самым отбирая главные функции из парламента, хотя формально был гарантирован принцип разделения властей.

Ведущие учёные–юристы в комментарии Конституции Российской Федерации проблему президентской власти сформулировали так: „эту конституционную конструкцию нелегко понять, а ещё труднее истолковать, рассматривая институт российского президента вне времени и пространства, без учёта политической, экономической и идеологической обстановки, сложившейся в стране в начале 90 – годов”³.

² С. Ковалёв. *Тяжёлый путь России и её место в Европе*. Jena, 1999, с. 43.

³ *Конституция Российской Федерации. Комментарий*. Москва, 1995, с. 64.

Несмотря на явные трудности попытаемся всё таки хотя бы в общих чертах дать свою версию происходящего.

Исходя из существующего конституционного распределения властных функций в государстве, Россию можно зачислить в список президентских республик, однако, с некоторыми оговорками, сравнивая с классическими президентскими режимами.

Конституционно обеспечена „модель” российской президентской республики отличается как от Франции, где президент контролирует правительство, так и США, где президент является главой исполнительной власти.

Главное отличие заключается в том, что президент России формирует правительство (формально согласовывая с Государственной Думой только кандидатуру председателя) при том непартийное, состав которого не связан с распределением депутатских мест в парламенте. Другими словами, фактически президент формирует правительство, его контролирует, но в то же время не берёт на себя ответственности за его неудачи и ошибки. Президент не является главой исполнительной власти, хотя по конституции имеет право председательствовать на заседаниях правительства. На практике президент Владимир Путин этим правом пользуется очень редко.

Президенту принадлежит и право законодательной инициативы. Итак – президент России более влиятелен чем его коллеги во Франции и США. Однако трудно назвать Россию „de jure“ президентской республикой.

Далее, говоря о роли президента, следует обратить внимание на его полномочия в отношении Федерального Собрания – право вето, законодательная инициатива, право роспуска. Собрание может ему противопоставить право импичмента, которого трудно реализовать на практике из за сложных процедур, и право оспорить решения президента в Конституционном суде. Это почти и всё.

На практике своими правами президент пользуется широко. Например в 1995 году из 368 законов было отклонено 114, 26 возвращены без рассмотрения по причине нарушений установленной процедуры. По состоянию на 25 ноября 1996 г. из 213 отклонены 74, а 15 возвращены без рассмотрения⁴.

Такая панорамная характеристика полномочий президента свидетельствует о том, что во всех отношениях этот институт политической власти занимает ключевую позицию. Парламент России при этом обладает ограниченным влиянием на формирование внешней и внутренней политики страны.

⁴ Конституция Российской Федерации. Москва, 1993, с. 47-48. И.М. Клямкин. Посткоммунистическая демократия и ее исторические особенности в России. Полис, 1993, № 2 с. 18.

Таким образом, можно говорить, что президент имеет огромное потенциальное превосходство над исполнительной, законодательной и даже судебной властью, хотя оно проявляется не одинакого.

Такой президентский режим Michel McFaul назвал „суперпрезидентализмом”. Такое понятие употребляют и некоторые русские учёные.⁵ Следовательно, есть все основания утверждать, что трансформация политических институтов в конце XX в. происходили в соответствии с особенностью российской власти – исключительная роль главы государства. Традиционно на протяжении веков политическая власть принадлежала великому князю, царю, императору генеральному секретарю, а теперь президенту.

При этом надо отметить одно парадоксальное явление, когда речь идёт о реформах, происходящих в России. Начну с того, что в последние годы в академической литературе, как в самой России, так и за её пределами, стали обсуждаться проблемы трансформации страны, особое место уделяя цивилизационной специфике страны, её историческому наследию. Эта тенденция получила быстрое развитие после первых неудач российских реформаторов.

Всё больше сторонников, как в академических кругах, так и в политических сферах, приобретает такая позиция – либеральные реформы в России должны осуществляться при наличии сильного государства, имеющего реальную власть. Такой путь либерализации для русского общества является единственным.

Сторонником такого пути является известный немецкий учёный Рормозер, который утверждает что в России найдёт своё место либерализм только при условии просвещённого консерватизма. Добавлю, что такой консерватизм, по мнению учёного, может быть осуществлён при наличии по своей сути авторитарной власти.

Однако, если внимательно проанализировать историю российских реформ за три-четыре столетия и сравнить с результатами реформ конца XX в., то невольно наталкиваешься на мысль, что реформаторы Ельцинской эпохи очень часто придерживались лучших традиций своих предков – реформаторов Петра I, Александра II, Столыпина. Интересно, что Путин в своих публичных речах чаще всего упоминает фамилию Столыпина.

Первая, самая очевидная традиция, которая не менялась на протяжении веков – это авторитарная природа русской власти. Как правило процесс ре-

⁵ McFaul M. The Perils of a Protracted Transition, *Journal of Democracy*, 1999, vol. 10, nr. 2, s. 4–18; А. П. Кочетков. О реформировании современного Российского государства, *Вестник Московского университета. Серия. 12. Политические науки*. 2000, № 6, с. 79

форм, ориентированных на европейзацию и часто по своей сути очень радикальных, происходило в условиях авторитарного или очень приближенного к нему режима.

Вторая традиция, также очень чётко видна, – все реформы проводились „сверху”, без участия народа. Власть только на короткое время находила союзников. А большая часть общества, не получившая в ходе реформ или после них улучшения своего благосостояния, переходила в оппозицию.

Если сохранённая первая цивилизационная „особенность” России может сегодня дать позитивный результат, учитывая кризисные состояния стран, то вторая уже принесла свои негативные последствия. Реформаторы всё сделали таким образом, что социальная основа была узкой и это стало преградой для постепенной трансформации государства и общества в институции гражданского общества.

На этом месте приведу ещё один пример из истории России. Из всей панорамы реформаторской истории надо выделить 10 лет правления царя Николая II. Как известно в 1906 г. в последствии политических реформ в стране была формально установлена конституционная монархия: исполнительная власть сохранялась за монархом и назначаемым им же правительством, которое могло оставаться у власти не пользуясь поддержкой большинства думы (парламента). Законодательная власть принадлежала монарху и избираемому народом парламенту. Таким образом была осуществлена, впервые за всю историю, попытка монархическую власть ограничить конституцией, которая гарантировала бы её легитимность⁶.

Всё таки, Николай II имел больше полномочий, чем нынешний президент. Как отмечает Миронов в своей книге “Социальная история России”, идеи либеральной демократии и правового государства стали понятны образованной части общества, но не успели глубоко проникнуть в народ.

Отмечая типологическую схожесть политической модернизации начала и конца XX века важно отметить, что конституционная монархия получила легитимацию от исключительно небольшой части общества, поскольку избирательное право не было всеобщим.

Однако, реформаторы конца XX века осуществили одно важное дело вне традиции. Они осуществили легитимацию российской власти демократическими всеобщими выборами. Впервые за всю историю реально. Но в силу разных обстоятельств, на мой взгляд самое главное - народ в стороне, глава го-

⁶ Г. Рормозер. Пути либерализма в России, *Полис*, 1996, с. 31–33; Л. П. Муромцева. У истоков Российского парламентаризма, *Российское государство и общество. XX век*, Москва, 1998, с. 451–453.

сударства находится в состоянии утраты легитимности. Власть, как заведено в русской истории, не оценила состояния общества, его готовность и способность меняться.

Институциональная система правления и дальнейшее развитие демократических основ тесно связаны. В литературе мнение насчёт перспективы президентского режима и развития демократии разделяются. Одни считают, что такой вопрос является проблематичным, другие считают, что он вполне способен дать позитивные результаты.

Как объяснить, что в России „суперпрезидентализм” пока совместим с развитием демократии? Как уже выше сказано, нынешний режим базируется на исторической традиции и на сегодняшний день вполне отвечает реалиям страны. Годы правления Путина показали, что такой режим может обеспечить более стабильное и перспективное правление в кризисной ситуации.

Но такая точка зрения, когда говорится, что надо на второй план отодвинуть утверждения демократических основ в русском обществе, когда речь идёт об элементарном выживании государства, на мой взгляд ошибочна. Некоторые принципы демократии как раз и могут помочь в преодолении трудностей. Например, выдерживать принцип легитимности. Для этого нужно, в первую очередь, улучшить социальную обстановку в стране, т. е. более осязаемую осуществить социальную защиту народа. Из 2002 г. Послания президента Путина Федеральному Собранию видно, что власть намерена работать в этом направлении.

Поэтому развитие демократических принципов в России имеет реальную перспективу, при этом важным условием является способность власти извлечь уроки из истории, особенно в сфере отношений самой власти, реформ и народа.

Dr. Vyachaslau PAZNYAK,
*Director of the International Institute for Policy Studies
Minsk, Belarus*

Belarus' Protean Identity and Its Implications for Regional Security

Introduction

Perhaps the key word that would best describe the overall situation of Belarus is transit. It may be regarded as a condition, as a destiny, as a promise and as a problem. The transit condition refers to the country's economic and political systems, as well as to its national identity, all of which are at the formative stage. Transit as destiny refers to its geographical position, which cannot be changed. The latter logically leads us to the major economic opportunities in the field of energy, transportation, communications, etc. The realization of hopes for the better is, however, the real problem. This problem is inseparable from Belarus' identity formation.

A number of recent and forthcoming factors add importance to the issue of Belarus' identity both in the international and domestic contexts:

- The forthcoming first round of EU eastern enlargement;
- Activization of integration in the EU, such as the introduction of Euro, the decision to enhance the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the adoption of the Common European Security and Defense Policy (CESDP);
- The shaping of the European Security and Defense Identity within the NATO framework;
- Contradictions in the process of the shaping of European identity, i.e. tensions among EU members, criticism or rejection of integration by large segments of public opinion in some European states;
- The imminent direct neighborhood of the EU (via its new members) and Belarus;



- Obvious political disagreements between the EU and Belarusian leaderships on the ways of resolving the existing bilateral problems;
- Ambiguity of identity choices facing Belarusian government and society: a union with Russia (Eurasianism), pan-slavism, orthodox christianity, feasibility of joining the Bigger Europe by means of integration groupings in the post-Soviet space (?) and the corresponding complex dynamics of Belarus' international perceptions and identity formation;
- The need to analyze and take into consideration these new developments by European and Belarusian decision-makers.

A European self-identification of Russia after September 11 of 2002 has been raising little doubt. Therefore, European identity formation involves not only the current and prospective EU members. This process cannot go on in isolation not only from Russia but also from other states of Eastern Europe, which cannot so far realistically count on joining the EU.

Belarusian identity formation is thus acquiring additional aspects, going beyond the former geopolitical, institutional and mental frameworks.

On the meaning of dividing lines

The world is undergoing a fundamental change marked with both inherited and new divisions and fault-lines. The inherited ones include the vestiges of the previous history and international systems, such as civilizational, cultural, religious, political and military divisions.

Other divisions are contemporary constructions. The integration processes, which are underway only partially - by inclusion - erase divisions and produce (or reproduce) other ones. In this sense EU and NATO enlargements are shifting the line separating their members from non-members to the East. This is the first obvious consequence of the dual enlargement. With a broader vision of what has been going on in Eurasia one cannot but conclude, that new divisions are also taking place among the new independent states. Thus, the CIS is further fragmenting along the political, economic and military lines. The most recent facts proving this is the decision to transform the Collective security treaty into a six-member Organization of the Collective security treaty and the consolidation of the Eurasian Economic Community. At the same time, new divisions are taking shape even among such seemingly close allies as Belarus and Russia. These are divisions between the types of economies, political regimes, foreign policy orientations - for example with regard to NATO. In other words, there is no need to artificially dramatize every formalization of a particular type of relations agreed upon by the interested parties - states or other international actors. It may be more appropri-

ate to discuss not that much formal differentiations but, rather, possible negative implications, like hostility, mistrust, decrease in human exchanges, economic cooperation, estrangement, etc.

There are divisions into democratic market economy prosperous states and the ones at various levels of transition. These are so to speak organic divisions or, more exactly, differences. Transparent borders in the EU and porous borders in the FSU have different meaning.

The specificity or, should we say, sensitivity of the situation in Europe lies in the fact that the zone of Central - Eastern Europe where new formal divisions are taking shape has been a zone of military confrontation and an „iron curtain” that separated nations and individuals for decades. Therefore, memories of this recent past feed concerns about the possibility of its unwelcome repetition.

There may be temporary and natural periods of reduced interest in cooperation, due to a state’s concentration of efforts at joining an alliance or integration grouping, while some of its neighbors may not be pursuing the same goals.

It would be also true to admit, that real division lines do not emerge out of their own will and require that there is at least one side who is to blame for the deterioration of relations.

Belarus’ protean identities

A typical notion of identity can be borrowed from Kathryn Woodward’s work where she sees it as the interface between subjective positions and social and cultural situations. „Identity gives us an idea of who we are and of how we relate to others and to the world in which we live. Identity marks the ways in which we are the same as others who share that position, and the ways in which we are different from those who do not.” So, the notion and the theoretical framework of identity in international relations are „soft,” i.e. they are built not on material, but, rather, on ideational grounds. This inevitably makes any discussion of identity implications also „soft,” or fairly speculative.

With regard to Belarus we have not only soft theoretical tools, but also extremely fragmented, unstable, caleidoscopic or even protean identities. They are not like a unison orchestra even though a (political) conductor may be in place. One cannot avoid being puzzled at how these multiple identities interact, clash and overlap in their incessant controversial discourses. In a simplified way we can represent the „condition of Belarusian identity“ by Table 1.

Table 1. Matrix of Belarusian identities: a constructivist perspective

Role	Political actor	Identity Project	Main Ideologems /building blocs
A privileged identity policy-maker	The incumbent government	An attempt to create a new synthetic state-nation identity/ ideology	Integration with Russia; evolutionary reforms; communal values; social justice; socially-oriented state-regulated economy; residual Soviet sentiments; elements of pan-Slavism; Orthodox christianity, etc.
A competing identity policy-makers	Opposition political forces	National identity as a basis for building a nation-state	Sovereignty; integration with Europe; radical reforms; universal European values; Belarusian national idea
Target of identity politics, but also the actual identity medium and „holder“	The populace	Mixed (confused)	Mixed (confused)

Apparently, so as to further analyze the issue we need to look into the public mind.

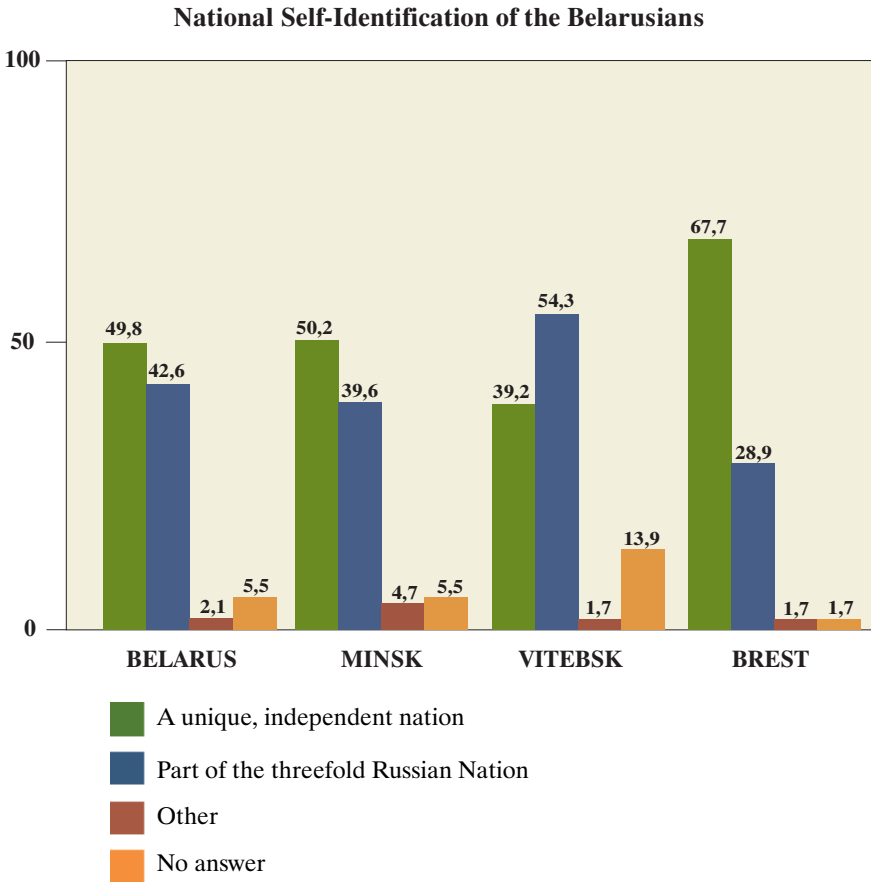
Figure 1 illustrates the national self-identification of the Belarusians.

Figure 2 illustrates public attitudes to the Western civilization.

Figure 3 illustrates the Belarusians' perceptions of being citizen of various entities.

Table 2 shows the distribution of sympathies of Belarusians to various countries.

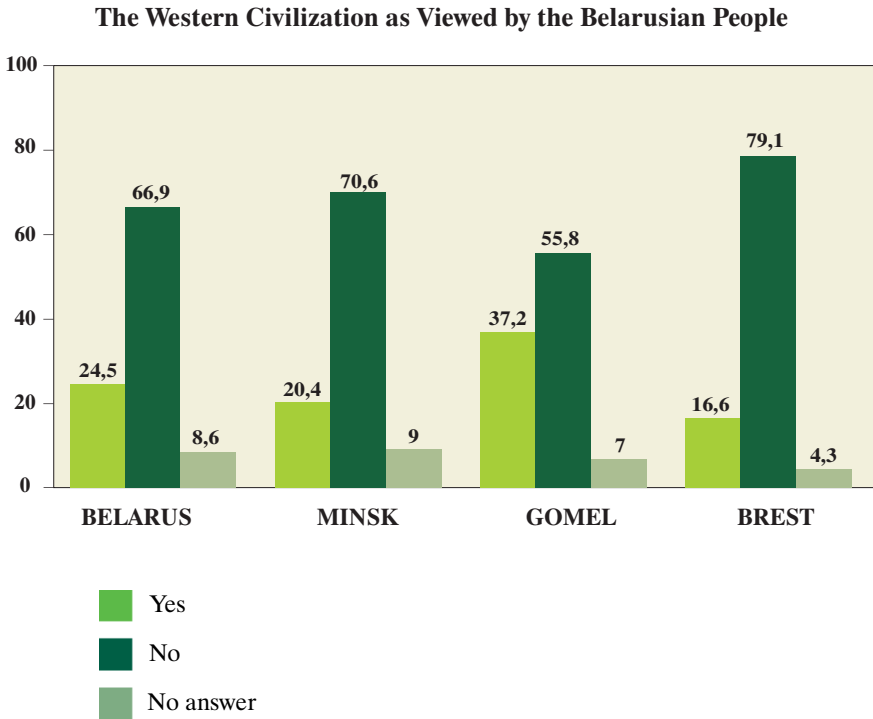
Figure 1.



Who do you think are the Belarusians?

Belarus: Choices for the Future. National Human Development Report 2000.
United Nations Development Program. – Minsk: Tarpei Printing House, 2001,
p.82.

Figure 2.

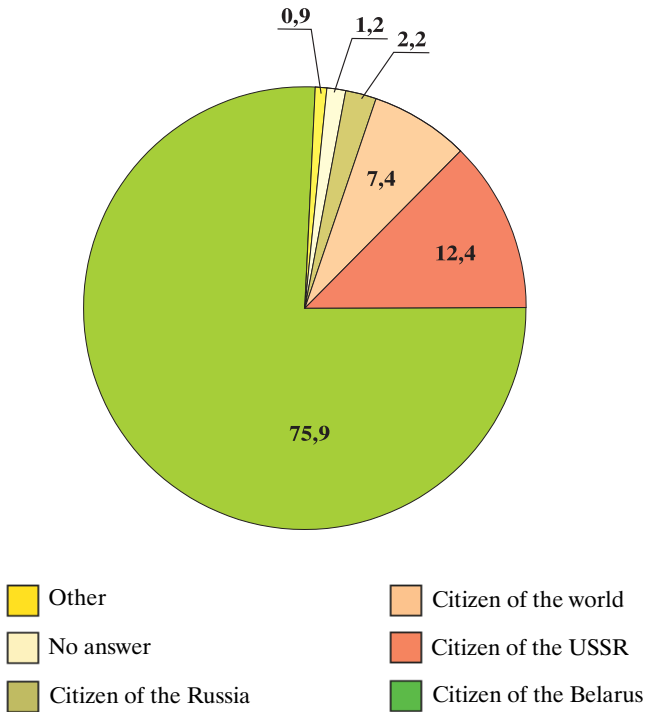


Do you think that the Western civilization is hostile to Orthodox peoples?

Belarus: Choices for the Future. National Human Development Report 2000.
United Nations Development Program. – Minsk: Tarpei Printing House, 2001,
p.83.

Figure 3.

The Citizen of Which Country Do You Consider Yourself to Be?



Belarus: Choices for the Future. National Human Development Report 2000.
United Nations Development Program. – Minsk: Tarpei Printing House, 2001,
p.84.

Table 2. “Would you like to live as in ..?”, %

COUNTRY	June 1999	November 1999	April 2000
Germany	36,4	39,23	36,8
USA	15,8	20,8	17,8
Lithuania	1,9	2,2	1,3
Latvia	1,3	1,2	1,2
Poland	6,2	6,4	6,4
Russia	0,6	0,7	1,2
Switzerland	2,5	1,6	1,9
China	2,5	3,0	0,8
Belarus	-	-	18,7
Sweden	1,1	2,3	5,7

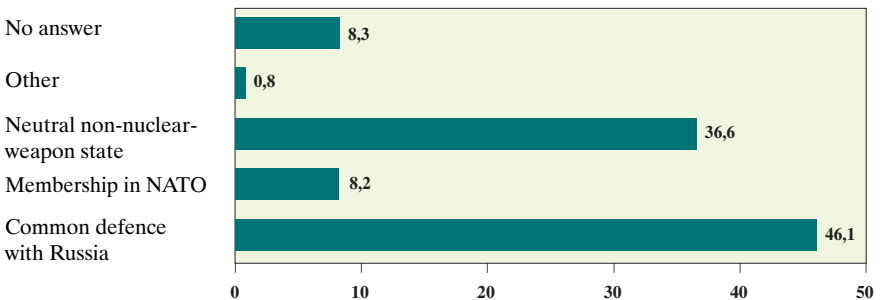
Belarus: Choices for the Future. National Human Development Report 2000.

United Nations Development Program. – Minsk: Tarpei Printing House, 2001, p.94.

Belarusian populace security identification

With regard to Belarus’ security identity the following Figure may serve as an illustration of general public preferences:

Figure 4. “Which is the best way to safeguard Belarus’ security?“, %



According to sociological polls NATO has a very low index of trust as compared to other international and domestic Belarusian organizations (23rd place of 25 organizations).

Belarus is a cultural, civilizational and geopolitical crossing. And as such it has been a field of severe battles and confrontations among various cultures, religions, individual states, empires, and alliances. Judging the existing cultural polyvalence in this country, a natural consolidating national goal (not for a particular ethnic group but for the whole society) to serve as a basis of national identity could be a Belarusian version of „Asian dragons“ – economic miracles of the XXth century. But to become a miracle of the new millennium Belarus desperately needs radical political and economic reforms.

Conclusions

Firstly, the process of crystallization of Belarus' national identity is by far not complete, and as such, being hard to predict, it adds uncertainty to Belarusian foreign policy and to the overall situation in the region.

Secondly, not every thinkable identity of Belarus would be a blessing for itself and for its regional, including the Baltic, partners. A responsible, cooperative and friendly identity oriented to European values is something that will best suit the interests of all.

Thirdly, Belarus' identity construction is being influenced, along with the domestic factors, by the level of cooperation and confidence in the region, which, in turn, influences the domestic situation in this country. With this in mind, and not pretending to throw on the table some ambitious „know-how,“ the author would stress again the importance of policies of Belarus' neighbors. On the one hand, they are already or, very soon, will be representing both NATO and the EU. On the other hand, the potential for subregional cooperation, in particular, with regard to the Baltic (and Lituanian) dimension has not been fully used or even explored. In a broad sense it cannot be reduced only to state or government actors. Therefore, the so far unfulfilled Baltic dimension of Belarus' foreign policy is, in a way, the other side of the Baltic states' policies vis-à-vis Belarus.

Fourthly, the possible negative implications of the formation of an uncooperative type of Belarus' national identity may be „soft“ but strongly felt. The new European transnational security challenges can be effectively dealt with only through cooperative joint efforts, which are bringing national identities closer.

Dr. Artūras GREBLIAUSKAS

*Доцент кафедры политических наук
Литовской военной академии*

Восточные соседи на пути к рынку: путь России

В докладе в основном анализируется Российский путь, так как он, по нашему мнению, является самым насыщенным т.е. страна имела и устойчивый рост, и финансовый кризис, и экономическую стабилизацию, и наконец, политическую стабильность.

Поэтому, на наш взгляд, опыт России в контексте посткоммунистических реформ является одним из самых богатых в странах СНГ.

Разумеется, что происходящие в последние 10 лет события не могли не оказать влияние и на Литву и ее экономику.

Поэтому из за выше изложенных причин в основном и анализируется опыт России.

Автор не претендует на полный анализ происходящего в этой стране. Акцент в основном делается на реформы институтов, показывается важность таких реформ для становления рыночных отношений.

Из этого следует, что объект доклада - становление рыночных отношений в России, а цель – показать важность институциональных реформ для становления рыночных отношений.

Итоги первого десятилетия посткоммунистических реформ

2001 год завершает первое десятилетие посткоммунистической трансформации, развития России в условиях рыночной демократии. В эти годы разворачивались сложные и многоплановые процессы преобразования „развитого социализма” в нормальное общество. Непростой и противоречивый характер трансформации породил острые дискуссии о самом существовании проводившихся реформ, об их эффективности и адекватности, о наличии альтернативных путей решения стоявших перед страной задач.

Одним из ключевых является вопрос о том, насколько специфичны российские проблемы, в какой мере детерминируются историческим опытом и национально–культурными особенностями развития страны и соответственно в какой мере допустимо использование универсальных под-

ходов и опыта других стран для разработки и осуществления программы посткоммунистической трансформации России. Итоги деятельности реформ позволяют сделать некоторые обобщения и выводы, и что еще более важно, обрисовать перспективы дальнейшего развития страны на путях демократии и рынка.

В конце 1980–х годов перед Россией (точнее, перед СССР) в полный рост встали четыре масштабных исторических вызова, ответ на которые потребовал преобразований по четырем направлениям. Не будучи непременно внутренне связанными друг с другом, они оказались в России тесно переплетенными. И именно эти преобразования в полной мере предопределяли развитие страны на протяжении 1990–х годов.

Во-первых, страна столкнулась с вызовом постиндустриальной эпохи. Выход за рамки индустриального общества сопровождается тяжелыми структурным и макроэкономическим кризисами, через которые прошли страны Запада в 1970–е годы. СССР вследствие благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры смог отсрочить начало структурной адаптации, но тем болезненнее она оказалась тогда, когда стала абсолютно неизбежной. Структурный кризис советской хозяйственной системы, который в полной мере проявился в масштабном спаде уже российской экономики, стал проявление тех же процессов, которые применительно к западным странам 1970–х годов описывались термином „стагфляция”.

На протяжении 1990–х годов много спорили о характере структурной трансформации российской экономики. Спад в ряде традиционных секторов индустриальной экономики характеризовался некоторыми авторами как деиндустриализация, хотя более глубокий анализ протекающих процессов позволяет увидеть в происходящих структурных сдвигах и ростки новой, постиндустриальной структуры. Бурно развиваются отрасли телекоммуникаций и связи, электронная промышленность (после 1998 г. производство растет более чем на 1/3 ежегодно). Прогрессивные сдвиги происходят в структуре выпускаемой продукции химической промышленности и металлургии. Заметно увеличилось количество образовательных учреждений, число студентов и аспирантов. К сожалению, эта тенденция не является абсолютно устойчивой, и ее укрепление будет в значительной мере зависеть от эффективности экономической политики, от способности правительства стимулировать благоприятные сдвиги в экономике.

Во-вторых, в российском обществе протекали процессы собственно посткоммунистической трансформации. Это был поистине уникальный эксперимент. Никогда еще в мировой истории не осуществлялся переход от

тотально огосударственной экономики к рыночной. Естественно, наиболее сложным процессом здесь являлась трансформация собственности – приватизация в национальных масштабах. Одновременно с Россией посткоммунистические преобразования осуществляли еще порядка 25 государств, причем Россия не была первопроходцем: ряд стран начали этот переход на два–три года раньше, накопив определенный, хотя и не очень богатый опыт, в чем–то помогавший постсоветским республикам.

В–третьих, Россия столкнулась с масштабным макроэкономическим кризисом, ставшим результатом популистской экономической политики (начиная со второй половины 1980–х годов), что привело к развалу бюджетной и денежной системы, к исключительно высоким темпам инфляции, к падению производства. Впрочем, феномен макроэкономического кризиса к концу XX столетия был уже хорошо изучен и найдены пути борьбы с ним. В послевоенный период схожие проблемы приходилось решать многим странам Европы, Азии и Латинской Америки, да и сама Россия имела определенный позитивный опыт преодоления макроэкономического кризиса (в 1922–1923 г.г.).

Наконец, *в–четвертых*, экономико–политические, макроэкономические и структурные преобразования, с которыми столкнулась Россия на рубеже 1980–1990–х годов, осуществлялись в условиях полномасштабной социальной революции. Системные преобразования, радикально изменявшие общественное устройство страны, протекали в условиях “слабого государства”. К началу посткоммунистических преобразований разрушенными оказались практически все институты государственной власти, и их восстановление было, по сути, центральной политической задачей первого посткоммунистического десятилетия. Более того, экономические реформы продвигались только по мере восстановления институтов государственной власти, что обуславливало гораздо более медленные темпы преобразований, чем в ряде других посткоммунистических стран. Революционный тип преобразований уникален среди стран, осуществлявших посткоммунистический переход, однако он также не был абсолютно нов в европейской истории.

Таким образом, развитие России последнего десятилетия было, действительно, весьма специфичным. Однако специфика эта предопределялась не столько факторами культурно–исторического характера, сколько самим фактом одновременного протекания четырех обозначенных выше процессов. Каждый из этих процессов не представлял собой чего–то уникального, неизвестного из опыта других стран или из исторического опыта самой России.

Уникальным стало их переплетение в одной стране в одно и то же время. Именно их переплетение и породило специфику российской трансформации, поставившую в тупик многих исследователей посткоммунизма.

К концу 90–х годов обозначилось завершение, по крайней мере, трех из четырех трансформационных процессов.

Прежде всего *была проведена* макроэкономическая стабилизация. Переходный кризис оказался довольно продолжительным (около восьми лет), однако не беспрецедентным в экономической истории. Стабилизация была осуществлена при помощи набора стандартных мероприятий (либерализация, бюджетная и денежная стабилизация), и ее успешное завершение сформировало основу для восстановления экономического роста. Разумеется, решение задач стабилизации не является раз и навсегда данным. Экономическая система не застрахована от ошибок власти, от ее неадекватных и популистских решений. В 1999–2001 гг. власть прошла первое серьезное макроэкономическое испытание “медными трубами” – испытание благоприятной ценовой конъюнктурой на товары российского экспорта.

Практически завершены процессы „революционной” трансформации. Налицо восстановление государственной власти, макроэкономическая стабилизация синхронизирована со стабилизацией политической. Еще анализ предвыборных программ политических партий конца 1999 г. показывал, что базовые ориентиры основных политических сил при всех различиях между ними сближаются¹. Возникает общая система базовых ценностей, которые не являются уже предметом политической борьбы. В частности, никто не ставит под сомнение частную собственность в качестве основы экономической и политической жизни (хотя оценки итогов приватизации остаются противоречивыми); никто не выступает с требованиями отказа от жесткой денежной и бюджетной политики (еще недавно многие считали вполне допустимым инфляционное финансирование бюджетного дефицита); все (даже левые) поддерживают политику снижения налогового бремени; все согласны с необходимостью перенесения центра тяжести реформ на проведение глубоких институциональных преобразований. Конечно, практические рекомендации политических сил существенно отличаются, но различия эти уже не настолько глубоки, чтобы разрушить политическую стабильность. Способность власти обеспечить базовую макроэкономическую стабильность является

¹Российская экономика в 1999 году: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2000, с. 313–319; Дмитриев М. Эволюция экономических программ ведущих политических партий и блоков. – Вопросы экономики, 2000, № 1.

важнейшей экономико–политической характеристикой преодоления революционного кризиса².

2001 год принес новые элементы в складывающуюся в современной России модель постреволюционной экономико–политической стабилизации. Если в 2000 г. в Государственной думе РФ уже сложилась ситуация фактического доминирования исполнительной власти, которая могла рассчитывать на поддержку пропрезидентской фракции и на поддержку правых или левых (в зависимости от характера законопроекта), то теперь в нижней палате формируется устойчивое проправительственное большинство. Теперь практически любой правительственный законопроект может рассчитывать на поддержку в парламенте, что имеет немалое значение для дальнейшего функционирования политического режима. С одной стороны, резко ослабевает роль политического торга вокруг каждого конкретного законопроекта, что обеспечивает устойчивость и последовательность осуществления избранного правительством курса. С другой – формируется стандартная для стабильных демократических обществ система взаимоотношений власти (имеющей большинство в парламенте) и оппозиции (парламентского меньшинства).

Можно говорить и о *выполнении задач посткоммунистической трансформации*. Этот вывод нередко вызывает особенно острые возражения и поэтому требует пояснений. Три основные характеристики отличают коммунистическую систему: тоталитарный политический режим, абсолютное господство государственной собственности в экономике и товарный дефицит в качестве сущностной черты экономической и политической жизни. К концу 1990–х годов в России все они были изжиты. Это не означает, разумеется, что был полностью преодолен кризис, с которым страна вступила в 1990–е годы. Однако тяжелые структурные и макроэкономические проблемы, которые продолжают стоять перед Россией и которые делают ее очень уязвимой перед угрозой внешних шоков, порождены не только коммунизмом. Они являются и следствиями кризиса индустриальной системы, недаром практически все страны, которым приходилось решать задачи вступления в постиндустриальное общество, сталкивались со сложными вызовами.

² Высокая инфляция служит не только экономическим, но и политическим индикатором. Действительно, неспособность государственной власти обеспечить реализацию набора мер макроэкономической стабилизации является результатом ее слабости, зависимости от баланса различных групп интересов, которым выгодна слабая денежная и бюджетная политика. Именно поэтому макроэкономическая стабилизация возможна лишь при укреплении политических институтов, то есть выступает как один из важнейших критериев политической стабилизации.

Итак, доминирующей социально–экономической проблемой современной России является кризис индустриальной системы и формирование социально–экономических основ постиндустриального общества. Этот процесс предопределяет существо происходящих в настоящее время преобразований и серьезные вызовы, с которыми будет сталкиваться страна на протяжении ближайшего десятилетия.

Приоритетом нынешнего этапа экономических реформ стали институциональные преобразования. Именно они выдвинулись на передний план после успешного решения задач макроэкономической стабилизации. Строго говоря, и на протяжении первого посткоммунистического десятилетия вопросы формирования новой системы институтов играли существенную роль (ведь приватизация представляет собой одно из самых значительных институциональных преобразований). Однако лишь после решения задач экономической и политической стабилизации институциональные преобразования могли приобрести более целенаправленный и последовательный характер. И это неудивительно, поскольку общественная нестабильность, резко повышая неопределенность хозяйственной жизни, подрывает возможность устойчивого функционирования рыночных институтов и прежде всего института частной собственности.

Главными задачами, которые Правительство поставило в программе³ были: налоговая реформа, реформа бюджетной системы, земельный кодекс, трудовое законодательство, пенсионная реформа, дерегулирование (дебюрократизация), реформа естественных монополий, банковская реформа, реформа таможенного законодательства, развитие финансовых рынков, движение в направлении присоединения к ВТО. Важными политическими компонентами экономических реформ должны стать унификация законодательства по территории страны (преодоление регионального сепаратизма), судебная реформа и реформа системы государственного управления. Все эти преобразования имеют целью *формирование благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата и на этой основе выход на траекторию устойчивого экономического роста.*

³ Говоря более точно были разработаны следующие документы: Основные направления социально–экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу (одобрены на заседании Правительства РФ 28 июня 2000 г.); План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг. (утвержден распоряжением Правительства РФ № 1072–р шт 26 июля 2000 г.), скорректирован распоряжением Правительства РФ № 933–р от 14 июля 2001 г.; Стратегия социально–экономического развития России на период до 2010 г. (обсуждена Правительством РФ и направлена Президенту РФ в мае 2001 г.); Программа социально–экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу: 2002–2004 гг. (утверждена распоряжением Правительства РФ № 910–р от 10 июля 2001 г.)

Такая широкая повестка дня сама по себе угрожала практической реализации программы, поскольку могла привести к распылению усилий. Между тем вокруг реализации программы складывалась неоднозначная ситуация. С *одной стороны*, необходимо было обеспечить максимально быструю реализацию (или хотя бы начало реализации) основных намеченных преобразований. Это связано как с особенностями политического цикла (наличие высокого кредита доверия к Президенту РФ В.Путину), так и со своеобразной “революцией ожиданий”, охватившей не только население, но и инвесторов. С *другой стороны*, институциональные реформы должны быть индивидуализированы применительно к каждой стране и потому требуют гораздо большей технической (экономической, правовой) подготовки, чем решение задач финансовой стабилизации (здесь существует практически универсальный международный опыт), а потому и гораздо большего времени. Выделение же приоритетов и концентрация усилий на их доведении до практического (политического) воплощения, по крайней мере, в законопроекты оказывалось задачей, не имевшей теоретического решения, – в принципе наилучшим было решение основной массы стоящих перед страной институциональных задач в комплексе.

В настоящее время работа по правовому обеспечению намеченных институциональных реформ находится в самом разгаре. Несмотря на заметное продвижение вперед, о реальном прорыве говорить пока рано. Ряд аспектов законотворческой деятельности, их успешное развитие или пробуксовка могут рассматриваться в качестве критериев эффективного продвижения реформ. Среди них:

- принятие закона о регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения. Основным вопросом здесь является, естественно, готовность или неготовность исполнительной власти настаивать на распространении конституционного положения о частной собственности на землю на сельхозугодия;
- принятие Гражданского кодекса. Наиболее важными вопросами здесь являются принятие 3-й части ГК, а также внесение поправки, сокращающей срок исковой давности по приватизационным сделкам с десяти до трех лет;
- дальнейшие меры по принятию Налогового кодекса;
- принятие находящегося в Думе пенсионного законодательства. Особо важен вопрос о механизме функционирования частных пенсионных фондов, их конкуренции между собой и устойчивости на рынке;
- перспективы развития работы по дерегулированию. Принятые законы о регистрации, лицензировании и контрольно-инспекционной деятельности

являются только первыми шагами в данном направлении. Эти законы должны быть конкретизированы в поправках в нормативные акты, регулирующие деятельность милиции, санэпиднадзора и других инстанций, а также через принятие ряда дополнительных законов по регулированию предпринимательской деятельности (о сертификации и стандартизации, об организациях саморегулирования).

Продвижение в решении перечисленных выше задач станет серьезным шагом по формированию в России институциональной системы, соответствующей представлениям о рыночной демократии в постиндустриальную эпоху. Однако при всей важности решения этих проблем к ним сводится список приоритетных задач, которые должна решить страна в 2002 г. и которые будут доминировать в повестке дня исполнительной власти, идущей к выборам.

Стратегические приоритеты социально–экономической политики

Центральной задачей экономической политики России, а в настоящее время и на среднесрочную перспективу остается обеспечение условий для достижения высоких темпов экономического роста при одновременной структурной трансформации экономики страны в логике постиндустриализма. Речь идет о решении задач догоняющего развития – тех самых, которые примерно столетие назад уже приходилось решать России, но тогда еще применительно к вызовам индустриальной эпохи. Проблема догоняющего развития выступает предметом самостоятельного исследования, далеко выходящего за рамки настоящей статьи. Здесь мы лишь обратим внимание на те факторы и механизмы социально–экономической политики, которые вышли в России на первый план.

И настоящее время наметился новый поворот дискуссии по вопросу о механизме выхода на траекторию устойчивого экономического роста. В 2000 г. при подготовке Стратегической программы обозначились три принципиальных варианта политики обеспечения устойчивого роста: дирижистский (через усиление регулирующей и перераспределительной роли государства, через его прямое участие в инвестиционной деятельности), либеральный (через радикальное снижение реальной бюджетной нагрузки) и институциональный (разработка и внедрение “правил игры”, стимулирующих предпринимателей и инвесторов к работе в России)⁴. В своей страте-

⁴ См. Подробнее: Российская экономика в 2000 году: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2001, с. 18.

гической программе Правительство фактически избрало третий из перечисленных выше подходов. Однако практическое развитие событий – в области как реализации экономической политики, так и непосредственно бизнеса – выдвинуло на повестку дня новые вопросы⁵.

Вновь обозначились три возможных варианта построения отношений власти и бизнеса. Это: во–первых, проведение государством активной промышленной политики; во–вторых, повышение инвестиционной (и вообще организаторской) роли конгломератов крупнейших фирм (финансово–промышленных групп, или вертикально–интегрированных компаний) и, в третьих, развитие и укрепление институтов современной рыночной демократии. Эти три подхода генетически связаны, по крайней мере, с двумя из перечисленных выше трех альтернативных стратегий. Однако главное различие состоит в том, что если дискуссия 2000 г. носила несколько умозрительный характер и основывалась главным образом на представлениях экономистов о желательном пути развития, то теперь выводы базируются на анализе тенденций, которые наблюдаются в развитии отечественной экономики.

Точнее, этих тенденций две. С одной стороны, Правительство более или менее последовательно реализует концепцию институциональной трансформации, предпринимает усилия для создания благоприятного инвестиционного климата. С другой – резко активизировались процессы формирования вертикально–интегрированных компаний, которые, вбирая в себя разнородные производственные структуры и банки, начинают проводить активную инвестиционную политику. Считается, что в рамках подобного образования создается более благоприятный инвестиционный климат, так как инвестирование внутри корпорации ведет к существенному снижению транзакционных издержек, которые связаны с ограниченностью возможностей государства обеспечить соблюдение условий контракта. Естественно, в обществе начались дискуссии о путях подхлестывания экономического роста, преодоления ограниченности (или негативных тенденций) обоих из перечисленных направлений экономической политики.

Один вариант развития событий связан с активизацией промышленной политики государства. Он предполагает: выделение структурных (прежде всего отраслевых) приоритетов и поощрение инвестиций; существенное расширение государственного спроса и использование его как важнейшего фак-

⁵ Некипелов А. Снова о выборе экономического курса России .. Российский экономический журнал. 2000. № 5–6, с. 3–9; Глазьев С. В очередной раз – на те же грабли? (К Оценке „Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года” фонда „Центр стратегических разработок”). РЭЖ. 2000. № 5–6, с. 10–41.

тора повышения деловой активности; укрепление реального курса рубля для облегчения импорта необходимого оборудования и комплектующих; возможную поддержку импортозамещающих отраслей при помощи мер тарифной политики. Опора на развитие интегрированных бизнес-групп неотделима от этой модели, поскольку последние теоретически могут рассматриваться как инструменты и проводники промышленной политики государства. Главными недостатками такой модели являются: принципиальная невозможность выбора отраслевых приоритетов в условиях постиндустриального общества, очень высокая цена ошибки такого выбора, не говоря уже о неоднократно подтверждавшейся на практике низкой эффективности государственных инвестиций. К тому же промышленно-финансовые конгломераты склонны навязывать свои интересы обществу как путем “национализации убытков”, так и добиваясь от власти максимального ограничения конкуренции со стороны иностранных компаний.

Другой вариант предполагает активизацию усилий государства по привлечению частных инвестиций как в экспортно-ориентированные, так и в импортозамещающие отрасли. На это должна быть нацелена макроэкономическая, институциональная и внешняя политика государства. Макроэкономическая политика в отличие от вышеописанной модели ориентируется здесь на ограничение роста реального курса рубля и снижение реальной бюджетной нагрузки на экономику (при росте абсолютных размеров бюджета). Активизируется работа по созданию благоприятных предпосылок для инвестиций – как общего (снижение налогового бремени, снятие бюрократических барьеров предпринимательства, повышение эффективности судебной системы и т.п.), так и специального характера (свободные экономические зоны, соглашения о разделе продукции и др.). Наконец, ведется работа по расширению участия России в мирохозяйственных связях, включая вступление в соответствующие международные организации, а также сближение национального хозяйственного законодательства с законодательством других рыночных стран.

В жизни описанные две модели экономической политики не являются абсолютно противоположными⁶. Они, конечно, альтернативны по своему

⁶ В этом, кстати, состоит одно из важнейших отличий нынешней ситуации от положения, характерного для большей части 1990-х годов. На первом этапе посткоммунистических преобразований представителями разных групп интересов и политических сил выдвигались абсолютно несовместимые требования к проведению экономической политики: инфляционная накачка или жесткая стабилизация, бездефицитный бюджет или поддержка отечественного товаропроизводителя из бюджета, либерализация внешнеэкономической деятельности или меры жесткого протекционизма. Список можно еще долго продолжать.

существо, однако политическая практика может в какой-то мере сочетать их, уравновешивая отдельные недостатки и выдвигая на первый план достоинства. Например, при определенных обстоятельствах может быть целесообразным и использование государственного спроса как инструмента стимулирования экономического роста (если он только не связан с бюджетным популизмом и не является результатом кредитирования бюджета денежными властями!). Не говоря уже о том, что реальное развитие событий не зависит только от решений Правительства, его траектория ограничена тенденциями, объективно складывающимися в народном хозяйстве.

Скажем, с высокой степенью вероятности можно предположить, что развитие вертикально-интегрированных компаний будет одной из непреходящих особенностей развития страны в ближайшие годы, что они, скорее всего, будут играть важную роль как в инвестиционной сфере, так и на политической арене. Это значит, что Правительство должно разработать адекватные такому развитию события меры макроэкономической и институциональной политики, которые поддерживали бы инвестиционную активность финансово-промышленных групп и одновременно нейтрализовывали бы их тенденции к монополизации рынков. У власти имеется достаточно рычагов для решения подобной задачи.

При таком развитии событий (а он представляется весьма вероятным) ясно очерчиваются три сферы экономики-политических решений, где власть должна будет действовать.

Во-первых, последовательное проведение либеральной внешнеэкономической политики. Ключевым моментом здесь выступает присоединение к ВТО. Именно открытость российского рынка для конкуренции со стороны иностранных товаропроизводителей является одним из основных факторов противодействия монополистическим тенденциям крупнейших отечественных компаний. Недаром некоторые из них в 2001 г. активизировали усилия по противодействию присоединению России к ВТО. Вместе с тем движение в этом направлении не означает принципиального отказа от защиты отечественного производства, что может достигаться, скажем, мерами курсовой политики.

Во-вторых, исключительно актуальным становится проведение глубоких реформ в тех сферах общественной жизни, которые находятся вне экономики, но оказывают существенное (а подчас и определяющее) влияние на экономическую активность. Это – реформы судебной системы, государственного управления (включая правоохранительную деятельность) и военная. От позитивных изменений в данных сферах зависит общий пред-

принимательский климат в стране (прежде всего снижение транзакционных издержек), а также возможность противодействия попыткам крупнейших фирм поставить под контроль институты государственной власти.

В–третьих, проведение специальной политики стимулирования предпринимательства. В центре этой работы должны находиться антимонопольная политика и поддержка конкуренции, для чего особенно важно решение комплекса вопросов по дерегулированию (снижению административных барьеров в предпринимательской деятельности), а также стимулирование инновационного сектора и малого бизнеса. Все это – факторы формирования благоприятной институциональной рыночной среды постиндустриального общества.

Эти три сферы в совокупности и задают набор приоритетов социально–экономической политики государства на ближайшие несколько лет.

Европейские экономические институты как ориентиры институциональных реформ на среднесрочную перспективу

В 2001 г. произошло событие, которое может оказаться ключевым для развития посткоммунистической России. В мае на саммите России и ЕС была высказана идея о целесообразности формирования единого европейского экономического пространства.

Необходимость формирования зоны свободной торговли между ЕС и Россией была зафиксирована еще в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве, подписанном 24 июня 1994 г. и вступившем в силу 1 декабря 1997 г. В качестве одной из целей развития партнерских отношений было провозглашено “создание необходимых условий для учреждения в будущем зоны свободной торговли между Россией и сообществом, охватывающей в основном всю торговлю товарами между ними, а также условий для реализации свободы учреждения компаний, трансграничной торговли услугами и движения капитала”. В 1998 г. намечалось изучить вопрос о том, насколько позволяют обстоятельства начать переговоры относительно формирования зоны свободной торговли.

Задача „интеграции России в общеевропейское экономическое и социальное пространство” была сформулирована и в Коллективной стратегии ЕС по отношению к России 3–4 июня 1999 г.), в которой говорится о „создании в будущем между ЕС и Россией *зоны свободной торговли*”, а затем и *единого экономического пространства* в результате постепенного сближения законодательств и стандартов.

В этих предложениях пока еще много недоговоренностей и неясностей. Однако при всех неясностях и недоговоренностях, при всех технических и правовых проблемах, с которыми столкнется практическая реализация подобной идеи, заявление о формировании единого экономического пространства трудно переоценить. По сути, речь идет о формировании принципиальных институциональных ориентиров социально–экономической трансформации России, своего рода целевых установок посткоммунистических реформ. Впервые после краха коммунизма российское общество может прийти к осознанию и формулированию долгосрочной траектории своего развития. Если это так, то Россия получит одновременно и достаточно ясный набор критериев, по которым можно будет оценивать принимаемые экономико–политические решения и результаты их реализации.

Именно на адаптацию европейских институтов к российским условиям ориентирована *по своему существу* уже Стратегическая программа до 2010 г. Теперь эта целевая установка может быть конкретизирована и представлена в явной форме. В качестве стратегических ориентиров среднесрочного развития страны могли бы выступить критерии вступления в ЕС. Их можно рассматривать как институциональные рубежи, к которым Россия намерена подойти в ходе своего развития в следующие 10–15 лет. Эти критерии достаточно проработаны и соответствуют культурному и экономическому развитию современной России. Уровень экономического развития, уровень образования, структура ВВП. Социальная структура населения, да и сама существующая политическая система делают выбор в пользу европейских критериев наиболее естественным.

Вывод о целесообразности использования европейских критериев в качестве стратегических ориентиров требует, однако, несколько уточнений. Во–первых, использование этих параметров как базовых не должно отождествляться с задачей вступления в ЕС. Последнее является вопросом политическим, и в настоящее время российское общество еще не готово обсуждать подобную проблему.

Во–вторых, параметры эти на сегодня остаются расплывчатыми. Необходимо специальная работа по переложению Маастрихтских и Копенгагенских критериев, а также специальных докладов Европейской комиссии (по оценке уровня готовности отдельных стран) для выработки более конкретных целевых установок для России.

В–третьих, нецелесообразно непосредственное приложение всех критериев ЕС к российской практике. По некоторым социально–экономическим решениям (институтам) Россия уже в настоящее время опережает ЕС. Преж-

де всего это касается налоговой системы, бюджетной политики (ориентация на бездефицитный бюджет), трудового законодательства. Надо признать и то, что аграрная политика современной России (в первую очередь принципы взаимоотношений между государством и аграрным сектором) является сегодня гораздо более эффективной, нежели в ЕС. Недопустимо формальное сближение российских институтов с европейскими, если это ослабляет конкурентные преимущества России.

В–четвертых, это должны быть критерии, разрабатываемые в России и для России. Это ни в коем случае не могут быть параметры, разработанные совместно с ЕС или под контролем европейских структур. Суть данного решения – определение Россией собственных ориентиров, но не оформление стремления вступить в ЕС.

Оставаясь в рамках экономической проблематики, адаптацию европейских критериев целесообразно осуществлять прежде всего в следующих направлениях: 1) создание действующей рыночной экономики; 2) способность обеспечить эффективное функционирование конкурентного механизма и рыночных сил (дерегулирование и создание благоприятных условий для развертывания конкуренции, стабильность законодательства и “прозрачность” бюджетной политики); 3) проведение структурной реформы, особое внимание в которой должно уделяться защите собственности, действенности законодательства, эффективности налоговой системы, стабильности банковской системы, устойчивости финансовых рынков; 4) денежная и бюджетная политика, обеспечивающая стабильный экономический рост; 5) создание адекватных европейским стандартам административных и государственных институтов.

Финансовые нормы конкретизируются Маастрихтскими соглашениями, которые вводят следующие критерии: 1) стабильность цен (уровень инфляции не может превышать более чем на 1,5% средний уровень инфляции трех государств с наименьшим уровнем инфляции); 2) дефицит (национальные дефициты бюджета должны быть ниже 3%); 3) задолженность (государственный долг не может быть выше 60% ВВП); 4) стабильность валютного курса (национальная валюта не должна быть девальвирована в течение последних двух лет и должна оставаться в пределах колебаний курсов на уровне 2,5%, предусмотренном Европейской валютной системой); 5) долгосрочные процентные ставки не должны превышать 2 процентных пунктов над средним уровнем этого показателя по трем странам ЕС с наиболее стабильными ценами.

С учетом этого особый интерес в настоящее время представляют критерии, связанные с созданием действующей рыночной экономики, способнос-

тью обеспечить эффективное функционирование конкурентного механизма и рыночных сил, проведением структурной реформы и адаптацией стандартов. Административная реформа также важна в той части, в какой она не затрагивает процедур, непосредственно касающихся вступления в ЕС.

Комплекс задач, связанных с макроэкономическими проблемами, разумеется, не теряет значимости, но их острота в последние годы стала значительно меньше. Нетрудно заметить, что по ряду этих критериев Россия в настоящее время ориентируется на гораздо более жесткие параметры, чем это требует членство в ЕС. При благоприятном развитии событий положение России в Европе в стратегической перспективе могло бы быть схоже с нынешним партнерством между ЕС и Норвегией (имеется в виду прецедент, а не конкретные формы).

Естественными этапами на пути движения к европейским институтам является присоединение России к Всемирной торговой организации и вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития (формальная заявка на вступление в ОЭСР была подана еще в 1996 г.).

Заключение

Из выше изложенного следует что Россия достигла ощутимых результатов в проведении экономических реформ т.е. достигнута макроэкономическая и политическая стабилизация. А это прямой путь к рынку. Но на этом нелегком пути стоит реформа институтов. Или другими словами чтобы Россию признали как страну с действующей рыночной экономикой необходимо закончить реформу институтов и так в плотную приблизится к рынку и демократии.

Для Литвы и других стран этого региона крайне важно признание России как страны с действующей рыночной экономикой. Потому что понятно какие выводы делается в соседних государствах после такого признания т.е. думается что действует демократический политический строй, действует рыночные механизмы, признается и уважается частная собственность, декларируется независимость центрального банка, рынки факторов производства и рынки индивидуальных товаров работают на основе конкуренций и таким образом достигается реальное равновесие рынка а вмешательство государства ограничивается до минимума.

Немаловажно и то, что соседние государства, их предприниматели и политики могут точнее прогнозировать поведение Российской рыночной системы.

По мере продвижения реформ Россия становится все прозрачнее и нас как соседей это очень радует.

Список литературы

1. Валентей С., Нестеров Л. Россия в меняющемся мире: внешние и внутренние вызовы // Вопросы экономики, 2002, № 3.
2. Давлетшина М.И. Реструктуризация финансовой системы России как условие перехода к экономическому росту // Вестник Московского университета, Серия 6, Экономика, 1999, № 5.
3. Илларионов А. Как был организован российский финансовый кризис // Вопросы экономики, 1998, № 3, с. 12.
4. Красильников О. Проблемы структурных преобразований в экономике // Экономист, 2001, № 8.
5. Кризис финансовой системы России: основные факторы и экономическая политика (Институт экономических проблем переходного периода) // Вопросы экономики, 1998, № 11.
6. Любимцева С. Экономические теории и Российские реформы // Экономист, 2001, № 10.
7. Мау Вл., Волосатов А. Правовая база экономической реформы: проблема устойчивости // Вопросы экономики, 1998, № 8.
8. Мау Вл. Политическая природа и уроки финансового кризиса // Вопросы экономики, 1998, № 11.
9. Мау Вл. Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики. М.: Ad Marginem, 1999.
10. Мау Вл. Экономико–политические итоги 2001 года и перспективы устойчивого экономического роста // Вопросы экономики, 2002, № 1.
11. Мильнер Б. Крупные корпорации – основа подъема и ускоренного развития экономики // Вопросы экономики, 1998, № 9.
12. Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / Под ред В.Л.Инозвцева. М.: Academia, 1999.
13. О перспективах социально–экономического развития Российской Федерации в 2000 году и на период до 2002 года // Российский экономический журнал, 2000, № 2.
14. Попов В. Сильные институты важнее скорости реформ // Вопросы экономики, 1998, № 8.
15. Россия после кризиса 1998 г.: на пути к безпроигрышной стратегии роста и социальной защиты // Вопросы экономики, 2001, № 12.
16. Стиглиц Д. Многообразные инструменты, шире цели: движение к пост–Вашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики, 1998, № 8.
17. Холодков В.Г. Социально–экономическое содержание переходного периода в России (1991–1999) // Вестник Московского университета, Серия 6, Экономика, 2000, № 3.
18. Ясин Е. Поражение или отступление? (Российские реформы и финансовый кризис) // Вопросы экономики, 1999, № 2.
19. Lavigne M. The Economies of the Transition Process: what Have we Larned? Problems of Post–Communism, Vol. 47, No. 4, July/August 2000, pp. 16–23.

Dr. Erikas SLAVĖNAS

*Program Officer of the Helsinki Regional Office
International Migration Organization*

The issue of illegal migration through Lithuania's Eastern borders: current state of affairs¹

1. Introduction

The EU's forthcoming eastward enlargement, besides reuniting the European continent and offering an opportunity for the new members to participate in the new Europe's political, economic and security affairs, will bring numerous implications and new questions in relations with the neighbouring CIS countries which will become immediate neighbours of the enlarged EU. The vision of this relationship, admittedly, is still in flux. Still, already at this stage it is obvious that besides political and economic implications, Lithuania's accession to the EU will have an impact on regional migration dynamics. This includes increased migration flows – likely both regular and irregular - from the CIS, a need for a working and effective cross-border cooperation in migration management with the eastern neighbours, prevention of cross-border crime and measures to combat it, and finally an increased need to ensure that the CIS neighbouring states have sufficient administrative capacity to manage migration flows and tackle cross-border crime potential.

Admittedly, Lithuania – as well as the other two Baltic States - are not presently significant transit or destination countries for irregular migration when compared with larger movements on a global scale. They are, nonetheless, potential targets for such movements given their geopolitical situation and the significant number of illegal migrants estimated to be present in the immediate CIS neighbouring countries, chiefly Russia and Belarus. Estimates for 1999, for instance, suggested that there were about 200,000 – 300,000 illegal migrants in Belarus and between 500,000 and one million illegal migrants in the Russian Federation (Nowosad 1999: 4; Slavėnas 2000: 29; Cholewinski 2000:2: 117). Lithuania has experienced the most significant influx of irregular migrants into and via its territory in 1997 but the numbers have been decreasing in recent years, largely

¹ Although the author is an IOM official, opinions expressed in this paper represent personal views only and in no way constitute an official position or commit his employers.

The author is in particular grateful to Dr Ryszard Cholewinski, University of Leicester, UK, for an opportunity to discuss a number of issues related to Lithuania's eastern border in the context of EU enlargement, chiefly from the perspective of Community-level developments.

as a result of changing irregular migration routes and the recent successful efforts undertaken by Lithuanian authorities to combat this phenomenon (Vidickas 2000: 190).

The entry of a very large number of irregular migrants into countries with relatively small populations, such as the Baltic States, might well itself give rise to foreign policy and security implications, particularly as regards relations with those neighbouring countries from which these migrants have come or through which they have transited. In addition, measures adopted by the EU to control such movements, whether actual or potential, will also have considerable foreign policy impact on the applicant countries, including the Baltic States.

Given the background, this paper attempts to address the issue of illegal migration to Lithuania from/through the Eastern neighbour countries in a wider framework of ongoing EU enlargement. Given the complexity of issue and space constraints, the paper concentrates on two major aspects in the illegal migration „drama” to Lithuania from the east: (1) the state of play of concluding readmission agreements with the CIS neighbours, and (2) external body control and visa policy across the future external Schengen frontier. Although concentrating on the case of Lithuania and its CIS neighbours, the paper typologically addresses larger-scale developments along the whole external frontier of the future enlarged EU.

Because of so many variables in the ongoing security and EU enlargement developments, this attempt to address the complex set of problems admittedly raises more questions than provides definite answers. Nevertheless, presuming that the EU enlargement will develop along the generally expected lines and estimations, eventually encompassing the Baltic States, a number of conclusions and recommendations are drawn and presented in the end of the paper.

2. Readmission Agreements with CIS neighbouring States: status quo and prospects

Acceptance of readmission obligations, as provided for in bilateral or multilateral agreements, constitutes an important part of the implementation of the JHA *acquis* and is viewed as one of the principal mechanisms in controlling irregular migration. The aim of these agreements is to facilitate the readmission of own citizens as well as third-country nationals who have illegally entered the requesting State Party from the requested State. The Baltic States have negotiated, signed and/or ratified a network of readmission agreements with most EU Member States and a number of third countries. These are mainly bilateral agreements, although there are also multilateral agreements, among the Baltic States themselves and with the Benelux countries (Cholewinski 2001: 72).

However, the lack of readmission agreements with most CIS neighbouring countries is viewed as a crucial gap in effective migration management and tackling the irregular migration problem in the Baltic States.² In particular, the absence of such agreements with Belarus and Russia, which, as noted above, are the principal potential source countries of irregular migration to the Baltic States, makes it very difficult to return illegal migrants to these countries.³ Although both Latvia and Lithuania have concluded readmission agreements with Ukraine, this is of relatively marginal importance since Ukraine has no common border with the Baltic States. At various stages, Latvia and Estonia have stressed the „importance of concluding readmission agreements with Russia as a precondition for creating any kind of refugee policy” (European Parliament 1996: 46). Russia, from where most irregular migrants come to Latvia and Estonia, is not very enthusiastic about concluding readmission agreements with the Baltic States given that she would hardly gain anything from the deal except obligations. Consequently, Russia „understand(s) Latvia’s wish to conclude the agreement” but remains silent about Baltic readmission proposals as she has not elaborated her „stance on the issue yet” (Baltic News Service, 11 April 1997).

The situation is even more problematic with regard to Lithuania’s relationship with Belarus. The latter claims that it cannot afford readmission agreements and stronger border controls with the Baltic States. Moreover, Belarus has no reception infrastructure for irregular migrants and, most importantly, no similar agreements with other CIS countries where borders remain open. Some developments regarding the Lithuanian-Belarusian readmission agreement are of particular importance and highlight the correlation between migration management and wider policy implications. Until a few years ago, Minsk flatly rejected the possibility of concluding such an agreement with Lithuania claiming that no readmission agreement and adequate border controls existed with Russia. For a long time, Belarus and Russia insisted on a trilateral Belarusian-Russian-Lithuanian readmission treaty (Baltic News Service, 28 February 1997). However, during a round of negotiations in Vilnius in 1997, Belarusian representatives accepted the Lithuanian draft and agreed to continue talks in Minsk in the near future. More positive signals came to light in March 1997 when the Belarusian Foreign Minister, during a bilateral meeting with his Lithuanian counterpart, expressed a willingness to allocate funds for border delimitation and to begin

² Although there is a trilateral readmission agreement between the Baltic States, it is of little relevance since very few irregular migrants travel from one Baltic State to another. See Agreement between the Government of the Republic of Estonia, the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Republic of Lithuania on the Readmission of Persons Residing Illegally, 30 June 1996 (OMRI, 3 July 1995).

³ However, discussions with UNHCR officials in the Baltic States have confirmed that irregular migrants are sometimes returned under informal arrangements agreed to by Baltic State border officials and those of Belarus and Russia.

negotiations on a readmission agreement (Baltic News Service, 11 March 1997). However, no further developments have occurred since this period of activity. From the realist's perspective, in terms of national interests, it is vital for Belarus to avoid the conclusion of a readmission agreement with Lithuania before similar agreements are adopted with Russia and other CIS countries. Otherwise, Belarus might potentially be perceived as a „dumping ground” for illegal migrants in the whole CIS region.

As international treaties and also as a distinct component of the JHA *acquis*, readmission agreements clearly have an impact on Lithuania's foreign relations. While political will in Belarus and Russia to sign readmission agreements with Baltic States is presently lacking, it is likely that no further progress will be made in this regard without financial and technical assistance to these as well as other CIS countries. It is also worth noting that in September 2000 the Commission received authorisation from the Council to negotiate readmission agreements with four countries, including Russia (Commission Scoreboard 2001: 15).⁴ Consequently, the perceived political urgency of adopting separate readmission agreements with Russia will be considerably lessened for the Baltic States if the EU succeeds in adopting an EU-wide readmission agreement.

3. External border controls and visa policy

After re-establishing their independence in 1991, the Baltic States had to start their visa policies from scratch. Belonging *de facto* to the ex-Soviet area and facing for a while its legacy as far as visa and international travel issues were concerned, Estonia, Latvia and Lithuania started creating their visa policies in accordance with their Euro-Atlantic foreign policy orientation. Pro-EU orientation is well reflected in the general trends of the Baltic States' migration management policy. Already in the early years of their re-established independence, the Baltic States introduced a visa regime for the CIS countries (albeit preserving some special arrangements to certain categories of Russian and Belarussian citizens, an issue that is addressed in more detail below), simultaneously stating explicitly their aim to facilitate travelling to EU countries by seeking visa-free regimes. It took quite a few years to negotiate and implement such visa-free agreements, but today the nationals of the Baltic States already enjoy visa-free travel to EU Member States, to most prospective EU members and major non-EU countries in Europe.

As far as visa policy is concerned, the principal visa derogations applied in the Baltic States will have to be given up before EU accession. For the sake of comparison, the situation of Estonia and Latvia also offer relevant insights. The

⁴ Appreciation to Assist. Prof. Ryszard Cholewinski for turning attention to this particular point.

facilitated Estonia-Russia visa-free border crossing procedures in the Narva-Ivan-gorod border area have already been removed despite the unhappiness expressed by Russia about this development,⁵ introducing a formal visa regime with paperwork handled by Estonian Consulates in St. Petersburg and Pskov.⁶ Similarly, in Latvia, the interim intergovernmental agreement on simplified local border crossing procedures between Russia and Latvia was denounced by the Latvian Government in March 2000 and visas for Belarus were introduced in January 2000 (EC Commission Regular Report 2000: 80). It is the situation in Lithuania, however, which is of the most relevance to foreign policy issues. Lithuania has received complaints from the EU regarding her visa policy in respect of both Belarus and Russia as regards the Russian enclave of Kaliningrad (*Kaliningradskaja Oblast*) (EC Commission Regular Report 2000: 84). With regard to Belarus, visas from Belarussian citizens are generally required, although facilitated visa-free procedures apply to senior citizens and residents of the border areas.⁷ These special arrangements will have to end before EU accession and the political decision in Lithuania to implement this has already been taken. On 11 October 2001, the Lithuanian Border Service officially announced that 23 out of 29 simplified local border crossing points will be closed, and security at the remaining local crossing points will be tightened.⁸

⁵ Russia's official complaint was inconvenience or even humiliation for its citizens who had to apply as far away as the Estonian Consulate in St. Petersburg. This complaint apparently raised some eyebrows among the Estonian public, which was surprised to learn that the comfort and convenience of Russian citizens had become Russia's key priority. On the official level, however, Estonia trusts that the introduction of a formal special visa regime will not be a major burden as the visas under this regime are issued within 3 days thanks to efficient technical equipment in the consulates concerned. However, the number of persons crossing at the Narva checkpoint decreased by approximately 13% in 2000 and by 10.5% at the eastern border as a whole.

⁶ Estonia commenced negotiations on the abolition of simplified border crossings with Russia as early as in 1992. Although these lengthy negotiations resulted in the abolition of visa-free travel, promises were made to Russia that 4,000 Estonian visas would be issued, free of charge, to Russians residing in the border areas (about 2,500 visas issued in St.Petersburg, the remainder in Pskov). Moreover, annual multiple-entry visas are about to be introduced. Russia also applies a somewhat facilitated regime for issuing visas to Estonian nationals in border areas: the main instruments are the lists of residents of the border areas, which are mutually exchanged. It is worth emphasising that the fact of residence in the border area itself is not sufficient for a facilitated application and that other reasons listed on the special visa application form are required, such as „visiting close relatives residing in the border area”, „visiting graves of parents or other close relatives in the border area”, „possession of property situated in the border area” or „other good reasons”, which are to be specified.

⁷ These special Lithuanian-Belarussian border-crossing provisions for the residents of the border area are not as generous as they are sometimes perceived in the EU Member States. For example, the special card obtained for each facilitated border crossing can be used only at the specific local border crossing post. In addition, this permit to cross the border to the other country is valid for a very limited area close to the border: before receiving the permits, applicants have to sign a declaration that they are aware of these special limitations, and any attempt to leave the designated border area amounts to an unauthorised entry and border violation, and will be treated by law enforcement authorities as illegal crossing of the state border.

⁸ *Lithuania to shut down most crossing points along Belarus border.* RFE/RL NEWSLINE vol. 5, No. 194, part II, 12 October 2001.

Lithuania's visa-free regime with Kaliningrad is a much bigger and more highly politicised issue. In particular, it became a „back door” for undocumented irregular migrants from Russia to enter Lithuania and claim asylum there. There is a visa regime between Lithuania and Russia, but Kaliningrad constitutes an exception. Russian citizens resident there do not need a visa to go to Russia proper via Lithuania and back. Moreover, they may use their „internal passports” – a rough equivalent of national ID cards in EU Member States - for such travel which are generally not supposed to be stamped thus introducing an additional difficulty to maintaining records of such movements. There are similar arrangements for Lithuanians:⁹ a visa is needed to travel to Russia proper but visa-free entry exists into Kaliningrad. This issue has always been politicised – as indeed is anything that is related to Kaliningrad. Originally, Lithuania agreed to this concession to some extent against the background of strong Russian pressure to grant unrestricted military transit via Lithuania (to which Lithuania did not succumb). However, because of EU accession, this concession cannot continue and a visa regime will have to be introduced in respect of Russian citizens resident in Kaliningrad. As with the facilitated procedures in respect of certain categories of Belarussian citizens, it would appear that the political decision to end visa-free transit travel from Kaliningrad, through Lithuania, to Russia proper has already been taken some time ago by the relevant authorities in Lithuania. Nevertheless, because of its uneasy foreign policy implications, it took quite some time to formalise this position and make it public. On 9 October 2001, the Lithuanian Government finally endorsed the draft national Schengen Action plan, which will, *inter alia*, require Russian citizens resident in Kaliningrad to obtain visas for any travel to or through Lithuania as of 1 July 2003.¹⁰ Similar visa-free „special arrangements,” currently reserved in some cases for Belarussian and Ukrainian citizens – viz., train passengers and lorry drivers travelling to Kaliningrad Oblast via Lithuania – will expire as soon as on 1 January 2001.¹¹ As a compensatory measure, the strengthening of Lithuania's consular presence in Russia and visa-issuing capacity has been contemplated, including the issuing of long-term and low-cost visas to residents of Kaliningrad, who would otherwise become isolated from the rest of Russia.¹² Russia's reaction, since the first rumours about the abolition of the visa-free regime, has generally been one of indignation, also appealing to

⁹ In Lithuania's case, the national ID card situation is reversed: all Lithuanian citizens have to have a passport, which is used for travelling abroad but also serves as the main national ID in the country. Lithuania is to introduce national ID cards in the foreseeable future after which passports will be needed only for those who cross the border.

¹⁰ *Lithuania to impose entry visas for Kaliningrad in 2003*. RFE/RL NEWSLINE, vol. 5, № 192, part II, 10 October 2001.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

good neighbourly relations and claiming negative consequences for economic relations, trade, inconvenience to citizens, etc. Russia will most likely try and make some political capital from these changes by adding them to the „loss list” caused by the CEECs’ accession to the EU, and attempting to extract some concessions from the EU, particularly in the form of compensation.

4. Conclusions and Recommendations

The fundamental changes, which took place in Lithuania during the last decade, have been related to the new challenges it faces in the field of migration on its way to becoming a full member of the enlarging EU. The EU accession process, in particular, includes the adoption and implementation by the candidate states of the body of EU legal norms. Intensive administrative and capacity-building efforts with a view to bringing migration-related institutions up to the level of the EU, will ensure the effective implementation of the *acquis*. As Estonia, Latvia and Lithuania have been proceeding through EU accession negotiations, national legislations and administrative frameworks have been increasingly adjusted to EU norms.

Preparations for EU accession, however, closely inter-link both domestic and foreign policies, and Lithuania’s case in the field demonstrates it rather clearly. As far as the prospect for concluding readmission agreements with the eastern CIS neighbours is concerned, Lithuania’s case suggests that (1) this issue cannot be resolved solely on the migration management level, without the inclusion of additional variables, such as foreign policy tools and the provision of technical-financial assistance, which should be utilised in order to motivate Russia and Belarus to accept readmission obligations, and (2) given the understandable absence of political will of the Eastern neighbours, such agreements are unlikely to be adopted on a bilateral basis, initiated by a single future or present EU Member State. A more holistic approach, which links migration management, foreign policy and technical assistance policy issues, is therefore required. Given that it is unlikely that a single EU Member State will be able to use such a set of policy instruments (especially taking into account the resources needed), the most effective solution would be to address this issue on the Community level in the wider context of the relations of the enlarged EU (including the Baltic States) with its Eastern neighbours. Indeed, the European Commission is in the best position to carry out the conclusion of such readmission agreements with Russia and Belarus on behalf of the EU, since it is well placed to use resources and policy instruments – linking migration management, foreign policy and technical aid - in a concerted manner. Taking into account the special relationship between Russia and Belarus and their increasing integration, however, it appears that such negotiations can

lead to realistic success only if conducted both with Russia and Belarus simultaneously.

The political dimension of the external borders and visas question between Lithuania and its immediate CIS neighbours also offers some insights that are relevant to the enlarged EU. On the empirical level, the most obvious example is Lithuania's facilitated visa regimes with Russia and Belarus, which will be given up upon EU accession as is required by the relevant components of the JHA *acquis*, thus causing some dissatisfaction to the Eastern neighbours, ranging from tacit displeasure to explicit political complaints. Clearly, the most significant issue in this context will be Lithuania's decision to cease visa-free travel before EU accession to those Russian citizens permanently residing in Kaliningrad, thereby upsetting Russia on the political level and adding even more sensitivity to the future of Kaliningrad, which will eventually be completely surrounded by EU Member States.

Another issue directly related to the implementation of a „full” EU visa regime by the Baltic States in respect of their Eastern neighbours concerns the implications for democracy and stability in the neighbouring CIS countries. This is a concern that is not limited to the Baltic States, in fact it is an issue to be considered by all the new CEEC members of the enlarged EU. After the end of the Cold War and the collapse of the Soviet Union, citizens of the CEECs enjoyed visa-free travel, which to a large extent promoted cross-border co-operation, socio-economic ties on a local and private level as well as the flow of information. These simplified travel arrangements will disappear as soon as the CEEC candidates, including the Baltic States, fully adopt the strict EU requirements, particularly the EU external borders and visas regime. This concern may appear trivial from the overall JHA perspective, the key objective of which is to have a strong and functioning migration control system in the new Member States along Schengen lines. From the perspective of societal security and foreign policy implications, however, it is important that the functioning EU regime does not create a new „Iron Curtain” that prevents the exposure of CIS societies to European values and may even adversely affect the development of democracy and free markets. While all new EU Members, including the Baltic States, will have to adopt and implement the relevant *acquis* fully and completely and that no derogations are possible any longer, it is necessary nonetheless to take fully into account the foreign policy implications of this *acquis*, to ensure that „technical” JHA decisions will not have adverse foreign policy consequences for the enlarged EU and its Member States.

The issue of Kaliningrad remains a special and unprecedented case, and will likely remain so after it becomes completely surrounded by EU Member States. The modalities of relations between the EU and Russia concerning Kaliningrad

are still in a state of flux, although the serious attention the EU has devoted of late to the Kaliningrad issue gives rise to the hope that a relationship of a new quality – marked with cross border co-operation and relative openness - will emerge. It is vital, however, that the migration-related decisions adopted by the EU with regard to Kaliningrad are not narrowly limited by JHA sectoral concerns but are taken in the broader context of CSFP implications, in the light of the EU Strategy on Russia and any other subsequent foreign policy documents and initiatives.

The overview and analysis of Lithuania's relevant developments raises the question of enhanced practical cross-border cooperation with the CIS neighbours. Lithuania, in the course of rather successful EU pre-accession work, has already reached the stage where it not just consumes technical assistance but already developed sufficient expertise and, arguably, capacity to share it with the CIS neighbours. At this stage, it appears reasonable if the transfer of expertise from Lithuania would be also supported by experts from the Nordic EU Member States, in order to ensure comprehensive picture and add to the quality of cross-border technical co-operation. Even if at this stage Lithuania can hardly be expected to offer financial assistance for the creation of migration infrastructure in the CIS neighbours, the generated expertise they can provide would be a considerable step in increasing predictability and ability to control migration flows in the region. Besides the transfer of expertise, Lithuania – and the Baltic states in general - offer an opportunity to strengthen a dialogue with the CIS neighbours, exchange ideas and identify major challenges, as well as crystallise broad responses that the enlarged EU will need vis-à-vis its Eastern neighbours.

On the CFSP level, a number of analysts already consider the Baltic States as an important instrument of the new enlarged EU in dealing with the CIS neighbours, especially Russia. This applies to all Baltic States but especially to Lithuania which is known for a „constructive and pragmatic dialogue” with Russia and Belarus (no Russian minority to sour relations), and is bordering Kaliningrad Oblast. Moving from foreign policy to more technical areas, including the transfer of expertise, the Baltic States present similar potential. After the accession of the currently negotiating candidate countries, the external border of the enlarged EU will not likely move eastwards soon, which raises concerns about prospects of cross-border cooperation with, and instruments of effective technical aid delivery to the „Eastern neighbours”.

The prospective CIS beneficiaries (Russia, especially Kaliningrad, Belarus and Ukraine) have started creating irregular migrant management infrastructure (reception centres etc.) and are in great need of technical assistance, they stressed this in numerous international fora. To give just one example, as far as migrant reception centres are concerned, the situation they face today is very similar to that of the Baltic states 7-8 years ago, which makes the Baltic expertise obviously

relevant. Besides the immediate neighbours of the enlarged EU, potentially technical cooperation could be moved further to Central Asia in the quite near future as far as irregular migration prevention info campaigns are concerned (in accordance with EU attempts to promote info campaigns in the countries of origin of illegal migrants).

Finally, increased cross-border cooperation with the CIS neighbours is required by the changing migration dynamics in the region. With their further economic development, Estonia, Latvia and – especially - Lithuania continue to be a potential transit area for numerous irregular migrants, currently residing in the neighbouring CIS countries, who intend to reach Western Europe but also consider the candidate countries as a „second best choice”. More importantly, recent developments indicate two major changes in the regional patterns of irregular migration to the Baltic States: (1) Estonia, Latvia and Lithuania are increasingly considered no longer just transit countries but the final goal of irregular migration, and (2) a steadily increasing number of irregular migrants come from Russia and other CIS countries, not just „traditional” remote sending states in Asia and Africa. Such tendencies demonstrate that irregular migration is a long-term challenge for the Baltic States and is likely to increase with accession to the EU. In this context, a wider and comprehensive regional migration management approach – dealing not only with the consequences of irregular migration but its causes and prevention - is needed, including the transfer of EU member and candidate states’ expertise to the Eastern neighbours.

Bibliography

1. Baltic News Service, „Belarus finally to begin equipping border with Lithuania”, 28 February 1997.
2. Baltic News Service, „Lithuania receives promise from Belarus to begin marking of border and negotiations over readmission treaty”, 11 March 1997.
3. Baltic News Service, „Russian stance on readmission of illegal immigrants not ready”, 11 April 1997.
4. Cholewinski, R., „The EU *Acquis* on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of Rights” (2000) 2 *European Journal of Migration and Law* 361.
5. Cholewinski, R., „International and National Legal Measures Relating to Irregular Migration with Particular Reference to the Baltic States” in *Managing Migration in the Baltic States in the Framework of the EU Enlargement Process* (IOM: Helsinki, 2000) 49.
6. Cholewinski, R., *The Baltic States in the Context of the Dublin Convention and Related Asylum Norms* (IOM Helsinki, 2001).
7. Commission of the European Communities, *Biannual Update of the Scoreboard to Review Progress on the Creation of an Area of „Freedom, Security and Justice” in the European Union (First half of 2001)*, COM (2001) 278 final of 23 May 2001.
8. Commission of the European Communities, *2000 Regular Report on Latvia’s Progress towards Accession* <http://europa.eu.int/comm/enlargement/latvia/index.htm>).
9. Commission of the European Communities, *2000 Regular Report on Lithuania’s Progress towards Accession* (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/lithuania/index.htm>).
10. Commission of the European Communities, *The EU and Kaliningrad*, COM (2001) 26 final of 17 January 2001.
11. Justice and Home Affairs Council, Brussels, 28-29 May 2001, Press Release No. 9118/01 (<http://ue.eu.int/newsroom>).
12. Nowosad, O., „Irregular Migration: Push–Pull a Joint Responsibility: A Concept Paper” (IOM, 18 December 1999) (mineo).
13. OMRI, „Baltics sign agreement on illegal migrants”, 3 July 1995.
14. Slavėnas, E., „The Baltic States in the New Enlarged Europe: Implications for Migration Management” in IOM, (ed.), *Managing Migration in the Baltic States in the Framework of the EU Enlargement Process* (IOM: Helsinki, 2000) 18.
15. Vidickas, J., „Illegal Migration in the Republic of Lithuania” in IOM, (ed.), *Managing Migration in the Baltic States in the Framework of the EU Enlargement Process* (IOM: Helsinki, 2000) 186.

LIETUVOS RYTŲ KAIMYNAI: POLITIKA IR SAUGUMAS

Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga

Atsakingasis redaktorius Gediminas Vitkus

Nuotraukos Kęstučio Dijoko

2002 11 26. Tiražas 300 egz. Užs. 479.

Išleido Generolo Jono Žemaičio

Lietuvos karo akademija, Šilo g. 5 A, LT-2055 Vilnius

Maketavo ir spausdino Leidybos centras prie KAM,

Totorių g. 27, LT-2001 Vilnius