

УДК 327 (438+470.26)

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ПОЛЬШИ И КАЛИНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ В 1989—2012 ГОДАХ

М. Хелминак
*В. Котович**



Цель статьи — проанализировать роль Калининградской области во внешней политике Польши после 1989 г. Анализ касается политических и региональных детерминант, влияние которых на отношения между Польшей и Калининградской областью было наиболее значимым. Используемая методология представляет собой характеристику политической науки, которая основывается на анализе первоисточников (документов) и вспомогательных источников (научные публикации, печатные статьи). Также использовался системный анализ и анализ решений. Рассматривается период после 1989 г., когда отмена Ялтинско-Постдамской системы повлекла геополитические изменения, в результате которых Польша смогла пересмотреть приоритеты своей внешней политики. Одним из серьезных вызовов для польской дипломатии после 1989 г. стало развитие экономических и политических отношений с Российской Федерацией. Приграничное сотрудничество между Польшей и Россией осуществляется в том числе в рамках еврорегиональных структур, которые функционируют в приграничных районах. Анализ этого вопроса является важным для дальнейшего сотрудничества в российско-польском пограничье, особенно после вступления в силу договора о местном приграничном движении в 2012 г.

Одним из важных выводов исследования стало заключение о том, что реализация договора о местном приграничном движении может способствовать улучшению приграничных отношений, но это принципиально не изменит роль Калининградской области во внешней политике Польши.

Ключевые слова: внешняя политика Польши, приграничное сотрудничество, Калининградская область

* Варминьско-Мазурский университет в Ольштыне.
10-719, Польша, Ольштын,
ул. Очаповского, 2.

Поступила в редакцию 12.09.2012 г.

doi: 10.5922/2074-9848-2012-4-6

© Хелминак М., Котович В., 2012

Во внешней политике на рубеже XX и XXI вв. следует учитывать проблемы, связанные с процессами глобализации и международной интеграции. Определение приоритетов, а также использование необходимых методов и средств для достижения выбранных целей обусловлены многочисленными внутренними и внешними факторами. Вместе с тем политика страны в основном зависит от геополитических изменений, влияющих на эту страну. Государства современной Европы в своей внешней политике также должны учитывать наличие Европейского союза, что отражается в необходимости осуществления внешней политики его государствами-членами на обоих уровнях — наднациональном и национальном. Польша, будучи государством-членом Евросоюза, имеет ограниченный суверенитет в том, что касается принятия решений о ее политических отношениях с другими странами (и, конечно, с Россией).

Новые приоритеты во внешней политике Польши

Геополитические изменения, вызванные коллапсом миропорядка, когда-то определенного в Ялте и Потсдаме, привели к тому, что Польша получила возможность пересмотреть приоритеты своей внешней политики. В результате распада СССР и Чехословакии, а также объединения Германии Польша оказалась в совершенно новой геополитической ситуации, когда ее окружают новые соседи: Российская Федерация, Литва, Беларусь, Украина, Чехия, Словакия и Германия. Отношения с двумя региональными державами — Россией и Германией, — а также с Украиной, которую польские власти считают важным стабилизирующим фактором в регионе, очень важны для внешней политики Польши.

В 1990-х гг. Польша пересмотрела свои отношения с восточными соседями, и особенно с Россией. Усилия Польши по вступлению в НАТО натолкнулись на жесткое сопротивление российских властей. Москва утверждала, что расширение НАТО на восток нарушит баланс сил в регионе и создаст угрозу для самой Российской Федерации. Вступление Польши в Европейский союз таких возражений у восточного соседа не вызвало. Все же не следует забывать о замечаниях России относительно необходимости введения визового режима для граждан России, проживающих в одном из ее регионов, а именно в Калининградской области, которая является анклавом, отделенным от остальной части России территориями Польши и Литвы.

В эпоху президентства Бориса Ельцина с территории Польши были выведены советские войска и Россия признала ответственность за кровавую расправу над польскими офицерами в Катыни. В свою очередь Польское государство взяло на себя материальную ответственность за имущество, оставленное на востоке польскими гражданами после изменения границ в послевоенный период и последующих массовых переселениях. Вместе с тем стремление Польши к членству в НАТО привело к устойчивой напряженности в польско-российских отношениях. При-

ход к власти президента Владимира Путина вызвал дальнейшее ухудшение двусторонних отношений. Возможно, это связано с оценкой роли Польши на мировой арене в настоящее время и в будущем [3, р. 20].

Одним из наиболее важных вызовов для польской дипломатии после 1989 года стало развитие экономических и политических отношений с Российской Федерацией. Для Польши важно, чтобы развивались контакты с Россией, и особенно приграничное сотрудничество с Калининградской областью, единственной территорией, где страны имеют общую границу.

Изменение геополитического значения Калининградской области

Калининградская область Российской Федерации выполняет особую роль в регионе Балтийского моря, прежде всего в связи с особым геополитическим положением, а именно:

- она самая западная часть России;
- расположение на ее территории единственного в России незамерзающего порта на Балтике, в котором дислоцируется Балтийский флот. Флот имеет свои порты также в Финском заливе, но они выполняют скорее второстепенную функцию: они замерзают в зимний период, их пропускная способность меньше и их легко заблокировать;
- она имеет геополитический статус анклава, окруженного государствами-членами ЕС и НАТО [1, р. 70—76].

Регион Балтийского моря не является приоритетом во внешней политике России, но следует отметить, что он играет важную роль в европейском измерении. Балтийское море имеет большое значение для Российской Федерации, прежде всего с точки зрения защиты ее экономических интересов. Еще в 2001 г. премьер-министр России Михаил Касьянов отметил, что половина внешнеторговых морских перевозок осуществляется через Балтийское море. Именно по этой причине наблюдалась заметная активизация внешней политики Москвы по отношению к анклаву и всему региону Балтийского моря, направленная на улучшение социальной и экономической ситуации в регионе.

Принимая во внимание глубоко укоренившееся в России восприятие Балтийского региона как исторических ворот на запад и убеждение российских военных, что Прибалтийские республики являются российской стратегической зоной, необходимость ухода из этих республик была воспринята особенно болезненно с точки зрения стратегических интересов России. Хотя многие российские политики видят риски для безопасности России главным образом на юге и востоке, некоторые аналитические центры, тесно связанные с российскими военными, указывали на проблемы для безопасности России, которые возникнут в Северо-Восточной Европе после вступления Прибалтийских республик в НАТО [1, р. 70—76].

В государствах региона Балтийского моря уже давно наметились тенденции к снижению милитаризации и росту сотрудничества, меньше делается упор на наличие границ, а значение регионализации все более

возрастает. В своей истории Россия редко выступала за подобные изменения. Однако в последнее десятилетие наблюдаются некоторые изменения в ее политике. Выбор России — с некоторыми колебаниями — достоин внимания, хотя проблемы, прямо или косвенно связанные с Калининградской областью РФ, не могут быть проигнорированы. В результате влияния интеграционных процессов в Центральной и Восточной Европе в регионе одним из приоритетных вопросов стал диалог между ЕС и Россией [4, р. 391].

Подчеркивая интересы региона, стоящие перед ним угрозы и возможности, которые возникли в результате вступления Польши и Литвы в ЕС, Россия принимает участие в дискуссии относительно будущего Европы. В этом контексте регион стал важным инструментом европейской политики России, и вполне вероятно, что его значение будет только возрастать.

Развитие приграничного и еврорегионального сотрудничества с Калининградской областью

Польша и страны региона Балтийского моря создавали сеть сотрудничества с 1988 г. Важно, что это сотрудничество не ограничивается национальным уровнем; провинции, земли и города также взаимодействуют между собой. Земля Шлезвиг-Гольштейн работает с регионами Дании, Эстонией, Калининградской областью, Южной Швецией и одним регионом Финляндии. Налажено трансграничное сотрудничество, в него вовлечены предприятия малого и среднего бизнеса, функционируют совместные информационные центры [2, р. 226—245].

Приграничное сотрудничество между Польшей и Калининградской областью осуществляется, среди прочего, в рамках еврорегионов, созданных в пограничных районах — это «Балтика», «Неман» и «Лына — Лава».

Польша участвует в вышеназванных еврорегионах через специально созданные общественные ассоциации, которые объединяют различные организации, заинтересованные в приграничном сотрудничестве. Это связано с определенными финансовыми расходами, например с уплатой членских взносов, но вместе с тем это открывает огромные перспективы и создает взаимовыгодные преимущества. Одно из таких преимуществ — возможность получения финансирования ЕС для реализации местных проектов. Но в проектах должен участвовать, по крайней мере, один крупный иностранный партнер из еврорегиона. Этим диктуется необходимость установления приграничных контактов, среди которых могут быть и контакты с соседней Калининградской областью. Еврорегионы путем регулирования информационных потоков и перераспределения фондов ЕС оказывают давление на местные власти в Польше с целью поиска партнеров за рубежом. Таким образом, они играют важную роль в стимулировании приграничного сотрудничества. Кроме того, структура еврорегионов позволяет сотрудникам местных административных органов получать опыт, обращаясь за грантами ЕС и

в программы помощи ЕС. Малые проекты в рамках еврорегионов более всего способствуют укреплению контактов и формированию прочных отношений между зарубежными партнерами в приграничных регионах [2, p. 226—245].

Приграничное сотрудничество между польскими воеводствами и Калининградской областью может способствовать социально-экономическому развитию через реализацию совместных проектов, которые могут быть поддержаны Европейским союзом. Приграничное сотрудничество в рамках Евросоюза и других международных организаций поднимает вопросы транснационального и многоуровневого управления. Такого рода сотрудничество влияет на региональное развитие посредством установления связей между политическими, экономическими или культурными кругами. Это сотрудничество создает новые возможности в следующих областях регионального развития:

- содействие развитию городских, сельских и прибрежных территорий;
- укрепление духа предпринимательства;
- развитие малых и средних предприятий, в том числе в секторе туризма;
- разработка инициатив в области занятости на местах;
- улучшение транспортной инфраструктуры, информационных и коммуникационных сетей;
- рост человеческого и институционального потенциала для развития приграничного сотрудничества [8, p. 7—12].

Калининградская область и национальная безопасность Польши

В декабре 2011 г. в Москве было подписано соглашение между Правительством Республики Польша и Правительством Российской Федерации о малом пограничном движении. Оно предусматривает, что жители определенных регионов Польши, а именно Поморского и Мазурского воеводств, в дальнейшем будут пересекать польско-российскую границу в безвизовом режиме. Им необходимо будет иметь только действующий паспорт (проездной документ) и специальное разрешение, дающее право на осуществление местного приграничного движения. Соглашение о малом пограничном движении касается исключительно наземных погранпереходов (автомобильным или железнодорожным транспортом)¹.

До настоящего времени среди польских политических партий существовал консенсус в отношении польско-российских отношений, касающихся Калининградской области. Однако исключением из этого пра-

¹ См.: Соглашение о малом приграничном движении между Калининградской областью и Польшей [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

вила стал вопрос подписания соглашения о малом пограничном движении. Некоторые из политических партий, такие как «Право и Справедливость» и «Солидарность», выразили претензии к данному соглашению. Фактически, они проголосовали против его ратификации. Ими были высказаны следующие возражения. По их мнению, соглашение устанавливает преференциальные принципы местного приграничного движения. Они также утверждают, что Калининградская область является единственным анклавом в непосредственной близости от Европейского союза и НАТО, которая используется в военных целях. Именно поэтому усилия польского правительства, направленные на создание весьма льготных условий для местного приграничного движения и соответственно распространение действия этих льготных условий на территорию всей Калининградской области, кажутся бесосновательными и несовместимыми с российской политикой, явно направленной на подрыв оборонительной системы и политической мощи Польши. В частности, польская оппозиция указывает на строительство газопровода «Северный поток» по дну Балтийского моря и эмбарго на поставки продуктов питания из Польши. Есть также и другие нерешенные проблемы, например вопрос судоходства в Вислинском заливе или проход польских судов через Пилавский пролив [6, р. 38].

В ходе голосования о ратификации соглашения было указано, что Россия предпринимает действия, которые наносят ущерб польской оборонительной системе, что, в свою очередь, может угрожать польскому суверенитету. Польские политики также упоминали планы России по развертыванию в Калининградской области ракетного комплекса «Искандер». Важно отметить, что ракеты «Искандер» с радиусом действия от 350 до 500 км будут направлены главным образом на Польшу. Комплекс «Искандер» также может быть средством доставки тактического ядерного оружия. Агентство «Интерфакс» сообщило, что существуют планы развертывания в Калининградской области зенитно-ракетного комплекса четвертого поколения С-400 «Триумф». По данным российских источников, система может одновременно отслеживать и вести шесть различных целей в радиусе поражения до 400 км. Кроме того, 30 ноября прошлого года в Калининградской области была введена в строй новая радиолокационная станция «Воронеж-ДМ». Ее дальность составляет 4,5 тыс. км и может быть увеличена до 6 тыс. км. В отличие от старых РЛС, таких как «Днепр» и «Волга», новая система способна отслеживать и контролировать не только стратегические ракеты, но также и ракеты оперативно-тактического назначения [6, р. 39]. Согласно представителям правых польских партий, эти действия подрывают политическое и военное положение Польши. Министр иностранных дел Радослав Сикорский в своих высказываниях подчеркнул: «Мы рады, что соглашение о местном пограничном движении с Калининградской областью должно вскоре вступить в силу. И более всего мы удивлены планами по размещению наступательного вооружения нового поколения в этом регионе» [7].

Малое приграничное движение

В марте 2012 г. Совет министров обозначил приоритеты внешней политики Польши на 2012—2016 гг. Некоторые из них касались отношений с Российской Федерацией и Калининградской областью. Правительство Польши подчеркнуло, что «Польша намерена поддерживать хорошие, прагматичные отношения с Россией на основе взаимности. Благодаря положительной динамике в этих отношениях можно активизировать политический диалог и экономические контакты. Россия также стремится к сближению с Европой. Теперь это вызвано главным образом реализацией официальной программы модернизации страны, которая ориентирована на проведение исследований и разработку технологий. В этой связи Польша поддерживает усилия России, направленные на выполнение условий членства в ОЭСР. Наряду с поддержкой Польшей российских реформ Варшава также среди прочего должна делать акцент на свое видение инициативы ЕС «Партнерство для модернизации», которое будет основано не только на передаче технологий, но и на поддержке процесса укрепления верховенства закона и политического плюрализма. Соглашение о правилах местного пограничного движения с Калининградской областью может стать испытанием ее практической реализации. Польша выступает также за поддержку скорейшего завершения переговоров по подписанию нового всеобъемлющего соглашения между Россией и ЕС, которое в том числе будет касаться вопросов взаимной защиты инвестиций и станет толчком к началу переговоров о подписании соглашения о свободной торговле между Россией и Евросоюзом. В связи с этим России и всем ближайшим восточным соседям Европейского союза необходимы систематические усилия по либерализации визового режима. Однако это должно быть сделано, по крайней мере, на основе взаимности и параллелизма для стран-участников проекта «Восточное партнерство» и России» [5, р. 18].

Выводы

Проанализировав проблематику Калининградской области и внешней политики Польши в 1989—2011 гг., можно сделать следующие выводы:

— Калининград не был одним из главных приоритетов польской дипломатии, он также не является приоритетом в польско-российских отношениях;

— Российский анклав в первой половине 90-х гг. воспринимался правительством Польши в основном через призму военных угроз;

— Польша считала Калининградскую область важным фактором развития безопасности и стабильности в регионе Балтийского моря;

— В своих отношениях с российским анклавом Польша обращала особое внимание на развитие приграничного сотрудничества;

— Российско-польское приграничное сотрудничество во многом было обусловлено состоянием политических отношений на межгосударственном уровне;

— Калининград начал играть более значительную роль в польской внешней политике еще до присоединения Польши к Европейскому союзу, что было вызвано вопросом введения виз для российских граждан;

— Успех переговоров о малом пограничном движении был признан властями двух стран одним из крупных прорывов в двусторонних отношениях после вступления Польши в Европейский союз;

— Реализация соглашения о малом пограничном движении может улучшить приграничное взаимодействие, однако оно существенно не изменит роль Калининградской области во внешней политике Польши.

Настоящая статья публикуется по результатам конференции «Общие пространства России и Европейского союза: актуальные проблемы и пути их решения», которая была организована Центром ЕС БФУ им. И. Канта (www.kantiana.ru/eu4u) и состоялась в г. Великий Новгород 25—26 мая 2012 г.

Список литературы

1. *Chelminiak M., Kotowicz W.* The geopolitical significance of the Kaliningrad oblast from the perspective of Russian interests in the Russian Sea Region // Palmowski, T. (ed.). The Framework of regional development in cross-border areas of North-Eastern Poland and the Kaliningrad Oblast. Gdynia-Pelplin, 2004. P. 70—76.

2. *Chelminiak M., Kotowicz W. Modzelewski W.T.* The Polish — Russian Cross-Border Cooperation. Institutional Conditions and Perspectives of Regional Development // T. Palmowski, Y. Matviyishyn (ed.). Problems of Regional Development in Border Regions of Ukraine and Poland. Lviv, 2006. P. 226—245.

3. *Kaczmarek M., Smolar E.* The European Union and Russia 2004—2007 // CSM Policy Paper. 2007. September. P. 20.

4. *Kotowicz W.* Życie polityczne Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej. Stymulatory endogeniczne i egzogeniczne. Toruń, 2012. P. 391.

5. *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012—2016.* Warszawa, 2012. Marzec. P. 18.

6. *Sprawozdanie Stenograficzne z 10. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 marca 2012 r.* Warszawa, 2012. P. 38.

7. *The Minister of Foreign Affairs on Polish Foreign Policy for 2012.* URL: <http://msz.gov.pl/resource/db6d43cf-cd4a-4993-a08b-ce578440f0cd:JCR> (дата обращения: 13.03.2012).

8. *Zukowski A.* Model kontaktów Polski z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej // A. Hołub (ed.), XXI wiek — era kryzysu czy odnowy kulturowej i politycznej świata? Olsztyn, 2006. P. 7—12.

Об авторах

Хелминак Марчин, кандидат политических наук, Институт политологии, Варминьско-Мазурский университет в Ольштыне.

E-mail: elbing@wp.pl

Котович Войцех, кандидат политических наук, Институт политологии, Варминьско-Мазурский университет в Ольштыне.

E-mail: jokim@wp.pl



THE FOREIGN POLICY OF POLAND AND THE KALININGRAD REGION IN 1989—2012

M. Chełminiak, W. Kotowicz

*University of Warmia and Mazury in Olsztyn
2, Oczapowskiego St., Olsztyn, 10—719, Poland*

Received on September 12, 2012

This article sets out to analyse the role of the Kaliningrad region in the Polish foreign policy after 1989. The analysis focuses on the political and regional determinants, which had the greatest impact on the Poland-Kaliningrad region relations. The methodology used in the article is not unusual for political science and is based on analysing original (documents) and secondary (scholarly publications, press articles) sources. The authors also use the system and decision analysis methods. The analysis covers the period after 1989, when the geopolitical changes brought about by the collapse of the Yalta-Potsdam order resulted in Poland redefine the priorities of its foreign policy. One of the most important challenges for the Polish diplomacy after 1989 was the development of economic and political relations with the Russian Federation. Cross-border cooperation between Poland and the Kaliningrad Region is conducted, inter alia, through euroregional structures functioning in the border areas. The analysis of this issue is vital for further cooperation in the Polish-Russian borderland, especially after the conclusion of the local border traffic agreement in 2012.

The authors come to a conclusion that the implementation of the local border traffic agreement can improve cross-border relations but it will not significantly change the role of the Kaliningrad region in the Polish foreign policy.

Key words: Polish foreign policy, cross-border cooperation, Kaliningrad region

References

1. Chełminiak, M., Kotowicz, W. 2004, The geopolitical significance of the Kaliningrad oblast from the perspective of Russian interests in the Russian Sea Region. In: Palmowski, T. (ed.). *The Framework of regional development in cross-border areas of North-Eastern Poland and the Kaliningrad Oblast*, Gdynia-Pelplin, p. 70—76.
2. Chełminiak, M., Kotowicz, W. Modzelewski, W. T. 2006, The Polish — Russian Cross-Border Cooperation. Institutional Conditions and Perspectives of Regional Development. In: Palmowski, T., Matviyishyn, Y. (ed.), *Problems of Regional Development in Border Regions of Ukraine and Poland*, Lviv, pp. 226—245.
3. Kaczmarzski, M., Smolar, E. 2007, The European Union and Russia 2004—2007, *CSM Policy Paper*, September, 2007, p. 20.
4. Kotowicz, W., 2012, *Życie polityczne Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej. Stymulatory endogeniczne i egzogeniczne* [Political life Kaliningrad region of the Russian Federation. Stimulators of endogenous and exogenous], Toruń, p. 391.
5. *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012—2016* [The priorities of Polish foreign policy 2012—2016], 2012, Warszawa, marzec 2012, p. 18.

6. *Sprawozdanie Stenograficzne z 10. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 marca 2012 r.* [Shorthand report of the 10th meeting of the Polish Sejm on March 14, 2012,], 2012, Warszawa, p. 38.

7. *The Minister of Foreign Affairs on Polish Foreign Policy for 2012*, available at: <http://msz.gov.pl/resource/db6d43cf-cd4a-4993-a08b-ce578440f0cd:JCR> (accessed 13 March 2012).

8. Żukowski, A., 2006, Model kontaktów Polski z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. In: Hołub, A. (ed.), *XXI wiek — era kryzysu czy odnowy kulturowej i politycznej świata?* [Twenty-first century — the era of crisis and renewal of cultural and political world?] Olsztyn, pp. 7—12.

About authors

Dr Chelminiak Marcin, Institute of Political Science, University of Warmia and Mazury in Olsztyn.

E-mail: elbing@wp.pl

Dr Kotowicz Wojciech, Institute of Political Science, University of Warmia and Mazury in Olsztyn.

E-mail: jokim@wp.pl