

ШОС: ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ

Ключевые слова: ШОС, Центральная Азия, региональная безопасность

Сегодня в Центральноазиатском регионе (ЦАР) геополитическую игру ведут не только страны этого региона и его соседи, но и США, и государства Европейского Союза, НАТО, Организация Исламской конференции (ОИК). Ставки в этой игре довольно высокие: тот, кто будет способен оказывать влияние на ситуацию в регионе, обеспечит себе и доступ к его богатым природным ресурсам.

Заметным фактором политики в этом регионе, важным звеном в формировании нового многополярного миропорядка стала Шанхайская организация сотрудничества (ШОС).

ШОС в силу ее геостратегического положения и евразийского вектора развития могла бы в перспективе стать одним из главных полюсов современного мира, крупным производственным, сырьевым и транспортным узлом с выходом на Южную Азию и зону Персидского залива.

ОГРОМНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ, НО...

Географическую направленность деятельности ШОС можно определить, прежде всего, как центральноазиатскую. Де-юре данное измерение зафиксировано в правовых документах ШОС и останется определяющим фактором на долгое время.

«Шанхайская пятерка» возникла и оформилась в 1996 г. как группа сопредельных Китаю постсоветских центральноазиатских государств (Казахстан, Таджикистан, Кыргызстан) и России. В 2001 г. преобразование «пятерки» (в составе России, Китая, Казахстана, Таджикистана и Кыргызстана) в ШОС произошло в связи с присоединением к Организации Узбекистана.

Общая площадь территорий в государствах-членах Организации составляет 30,2 млн кв. км (20% суши, а

С. Г. ЛУЗЯНИН

Доктор исторических наук

Ю. В. МОРОЗОВ

Кандидат военных наук

со странами-наблюдателями - 25%), население - 1,5 млрд человек (т.е. 25% населения планеты, а с наблюдателями - и все 48%)¹.

Триллионами долларов исчисляется совокупный объем внешней торговли государств-членов ШОС. Быстрыми темпами растет внутрорегиональная торговля в рамках Организации, хотя ее доля в общем внешнеторговом объеме стран-участниц пока невелика. Совокупный объем ВВП достиг в 2008 г. почти \$6,4 трлн².

Долговременная цель Организации - оздоровление обстановки в Центральной Азии (ЦА), налаживание сотрудничества и укрепление доверия между странами региона. Ключевые программы ШОС по безопасности, экономическому и гуманитарному сотрудничеству связаны, в основном, с данным регионом.

Специфика центральноазиатского измерения ШОС заключается и в том, что 4 государства ЦА в отношениях с Россией и Китаем одновременно выступают и субъектами политики в сферах экономики, безопасности, и объектами российско-китайских инициатив. Подобный характер отношений обусловлен, с одной стороны, независимым статусом государств ЦА, имеющих право на независимую внешнюю политику, с другой - значительным разрывом по экономическому и политическому потенциалу между этими странами и Россией и Китаем.

Для центральноазиатских государств привлекательность ШОС заключается и в том, что в ней участвуют две ядерные державы, постоянные члены Совета Безопасности ООН. Участие РФ

и КНР в ШОС дает возможность привлечь военно-политические ресурсы этих стран для отражения угроз «трех зол» (по китайской терминологии) - сепаратизма, религиозного экстремизма и терроризма.

Параллельно формируется и новое измерение ШОС, ориентированное на более широкий геополитический (евразийский) контекст. В его основе лежит уже существующий институт Организации - система стран-наблюдателей (Индия, Пакистан, Иран, Монголия).

...ПОКА ОН ДАЛЕКО НЕ РАСКРЫТ

Как сравнительно молодая организация ШОС во многом идет непроторенным путем, нередко проблемы решаются методом «проб и ошибок».

В работе Организации накопилось немало проблем общего порядка, требующих существенной корректировки ее деятельности. Присутствует опасная инерция, откладывается или затягивается выполнение согласованных решений. Бросается в глаза отсутствие заметных результатов в хозяйственной сфере деятельности ШОС.

Среди насущных задач ШОС - выправление существенного дисбаланса в сфере экономического развития, принятие эффективных мер по повышению уровня жизни в ряде стран ЦА - Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане. Для сравнения, по оценке Международного валютного фонда (МВФ), валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения по паритету покупательной способности составил в 2008 г. в России - \$16160, в Казахстане - \$11563, в Китае - \$6000, в Узбекистане - \$2606, в Кыргызстане - \$2173, в Таджикистане - \$1984³.

Между некоторыми странами региона продолжают тлеть терри-

ториально-этнические конфликты. Слабо используется потенциал государств-наблюдателей при ШОС, которые давно добиваются более тесного сотрудничества с Организацией.

В решении других сложных проблем региона - охраны окружающей среды (к примеру, связанных с одним из крупнейших экологических бедствий современности - высыханием Аральского моря), борьбы со стихийными бедствиями, здравоохранения, информационной политики, водопользования и ряде иных региональных вызовов также существует немало нерешенных вопросов.

Особняком стоит тема безопасности стран ШОС. Организация не преследует целей создания военного союза, вместе с тем, в Декларации о ее создании подчеркивается, что она «придает приоритетное значение региональной безопасности и предпринимает все необходимые усилия для ее обеспечения».

Принципиальное значение имеет и содержащееся в Деклара-

ции о пятилетии ШОС (Шанхай, 15 июня 2006 г.) положение о том, что «определение конкретных форм и механизмов региональной безопасности - прерогатива и ответственность расположенных в данном регионе государств»⁴. К этому следует добавить, что члены Организации подписали принципиально важное Соглашение о проведении совместных военных учений, была создана правовая база для их подготовки и проведения на регулярной основе⁵. В своем оборонном сотрудничестве государства руководствуются общепризнанными принципами и нормами международного права, не предусматривают создания военно-политического союза и не действуют против третьих стран⁶.

ЧТО ДЕЛАТЬ?

Представляется, что перечисленные проблемы в деятельности ШОС и региональные вызовы стабильности и безопасности можно решить как в краткосрочном порядке с опорой на собственные силы Организации, так и

в более длительный период во взаимодействии с международным сообществом.

В плане мобилизации ресурсов ШОС, в частности, в целях преодоления последствий финансово-экономического кризиса, можно выделить ряд приоритетных направлений.

Как представляется, главное в них - развитие сотрудничества стран ШОС в сфере энергетики как основного локомотива развития стран-членов и преодоления существующих экономических проблем. Речь идет об ускорении реализации идеи по созданию Энергетического клуба ШОС, налаживании сотрудничества по внедрению и использованию возобновляемых источников энергии, а также по разработкам и внедрению инновационных технологий.

Важное направление - развитие транспортных коммуникаций, прокладка и модернизация трансазиатских шоссе и железнодородных магистралей, создание необходимой сопутствующей инфраструктуры, обеспече-

«перехватывающих» водохранилищ, в которых в зимние месяцы накапливается вода, а весной-летом она используется для орошения.

Большие перспективы имеет создание в рамках Организации стабильных условий для взаимной торговли и инвестиций, укрепление рыночных механизмов, упорядочение таможенных процедур и гармонизация технических регламентов/стандартов.

В условиях, когда начался процесс выхода из мирового финансово-экономического кризиса, особое значение имеет сотрудничество наиболее сильных экономик ШОС - России и Китая, которые должны оказывать соответствующую помощь странам ЦА. Однако недофинансирование многосторонних проектов в рамках ШОС сохраняет двусторонний приоритет двустороннего экономического сотрудничества в рамках Организации.

Как представляется, важно также ускорить работу по формированию Фонда развития ШОС, шире привлекать к реализации намеченных проектов многостороннего торгово-экономического сотрудничества Деловой совет и Межбанковское объединение Организации, налаживать сотрудничество ШОС с действующими в регионе международными организациями в финансово-экономической сфере, улучшении и сохранении окружающей среды в ЦА и т. д.

В экспертном сообществе ШОС неоднократно поднимался вопрос об использовании национальных валют в двусторонних и многосторонних региональных обменах с перспективой возможного создания в рамках Организации региональной валюты на базе рубля и юаня.

Решить часть существующих проблем в области здравоохранения может реализация российской инициативы по созданию Шанхайской организации здравоохранения (ШОЗ), своего рода аналога Всемирной организации здравоохранения ООН (ВОЗ) для членов Организации.

В области предотвращения и/или ликвидации последствий стихийных бедствий требуется выработка правовых и организационных положений для выполнения проведения совместных спасательных операций, включая

БОРЬБА ШОС ПРОТИВ «ТРЕХ ЗОЛ» - ПОКА БОЛЬШЕ ЛОЗУНГ

ние условий для международных автомобильных перевозок, в т. ч. в рамках трансконтинентального транспортного коридора *E-40*, проходящего по территориям России, Казахстана и Узбекистана. Требуется изучить возможности трансграничного движения контейнерных поездов, использования морских портов России и КНР другими членами ШОС, организации новых воздушных коридоров, более привлекательных для выполнения транзитных полетов.

Актуальным видится и наращивание сотрудничества в аграрном секторе, выработка консолидированных подходов к укреплению региональной продовольственной безопасности и стимулированию национального сельскохозяйственного производства.

В области водопользования, мелиорации, совместного освоения трансграничных рек назрела необходимость создания управляемой системы использования гидроресурсов Центральной Азии. Одно из предлагаемых возможных решений - сооружение в Таджикистане и Кыргызстане

подготовку и тренировку персонала по единым методикам, его быструю переброску и совместимость технических средств. Этому способствовало бы создание единого центра ШОС по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций как природного, так и техногенного характера. Учитывая большой опыт министерства РФ по чрезвычайным ситуациям, Россия могла бы стать инициатором создания такого центра.

НЕОБХОДИМА СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

Глобальный кризис по-новому расставляет акценты в соотношении сил на мировой арене.

Однако в настоящее время нет системы обоснованных взглядов на среднесрочную стратегию и более отдаленную перспективу развития ШОС, а также обеспечения региональной безопасности как составной части этой стратегии, а потому и соответствующие документы в ШОС не выработаны.

Решению этой проблемы, как нам представляется, могли бы способствовать следующие шаги:

- уточнение понятия «пространство ШОС», что связано с увеличением взаимовлияния национальных интересов не только участников Организации и государств-наблюдателей при ней, но и других государств и международных организаций, действующих в регионе;

- разработка единой Стратегии развития Организации с участием как государств-членов ШОС, так и наблюдателей.

В проекте такого документа можно было бы выделить разделы, посвященные сотрудничеству стран-участниц Организации в политической, экономической и гуманитарной сферах, а также в области безопасности. Среди них: пространство ее деятельности и приоритетные цели в основных сферах сотрудничества; среднесрочные задачи (условия формирования межрегионального интеграционного образования во взаимодействии с международными организациями и государствами мира); долгосрочные интересы (наращивание потенциала Организации, ее превращение в «полюс» мироустройства при скоординированном политическом и



Лидеры стран-членов и наблюдателей Шанхайской организации сотрудничества представляют почти половину человечества, а государства занимают около четверти суши нашей планеты (рисунок слева).

экономическом развитии своих и глобальных ресурсов, используемых в интересах населяющих страны ШОС народов); перспективные цели и этапы продвижения к ним - создание единого экономического пространства и системы безопасности, сориентированных на укрепление интеграции на евроазиатском пространстве.

- подготовка Концепции региональной безопасности ШОС в рамках Стратегии развития Организации. Она могла бы включать положения о составе ШОС, их общих и особых интересах, с выделением тех, которые входят в противоречие с внерегиональными игроками на пространстве ШОС; видах внешних и внутренних угроз участникам Организации; проблемах и направлениях обеспечения безопасности, а также о порядке выделения для этого необходимых ресурсов и их задействования в случае возникновения угрозы Организации в целом или отдельным ее участникам⁷.

- уяснение международно-правовых аспектов взаимодействия 3-х институтов ШОС в рамках схемы «6+4+2» - стран-членов, стран-наблюдателей и создаваемого института стран-партнеров по диалогу (Белоруссии и Шри-Ланки).

Новая конфигурация расширения могла бы создать возможности диверсификации форм и методов кооперации, возникновению новых государственных комбинаций в деятельности Организации не только в традиционном центральноазиатском направлении, но и на пространстве Евразии, включая восточноевропейское (Белоруссия), южноазиатское (Иран, Пакистан, Индия, Шри-Ланка), восточноазиатское (сибирско-дальневосточная часть РФ, Монголия, Китай) региональные пространства.

- рассмотрение на уровне высшего руководства стран-участниц ШОС вопросов повышения роли секретариата Организации, а также экспертной переоценки существующего нормативно-правового консенсуса при принятии решений в ШОС. В современных условиях принцип принятия решений на основе консенсуса, очевидно, следует использовать только по принципиальным вопросам. В менее важных случаях государства-члены Организации могут использовать принцип «не возражаю, но не участвую».

ОТ «ДУГИ НЕСТАБИЛЬНОСТИ» - К «ДУГЕ СТАБИЛЬНОСТИ»

Потребность в формировании системы региональной безопасности и защиты интересов Организации в данный момент вызывается прежде всего усложнением военно-политической обстановки в регионе, в частности в Афганистане и Пакистане. В то же время ей благоприятствуют «перезагрузка» американо-российских отношений и американо-китайский «стратегический диалог».

Расширенная система безопасности в регионе могла бы стать не полем столкновения интересов государств Организации с иными странами, а своеобразным полигоном для налаживания взаимодействия в нейтрализации угроз. В этом ракурсе на экспертном уровне можно было бы проработать постановку и решение задачи о создании общими усилиями «дуги стабильности» в противовес существующей «дуге нестабильности». Элементом этой новой «дуги» и связующим звеном между системами безопасности Европы и АТР могли бы стать государства-члены ШОС и Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

В среднесрочной перспективе интересам участников ШОС, видимо, отвечала бы дихотомная (двойная) система региональной безопасности.

Ее основными опорами могли бы стать: с одной стороны - ОДКБ, в которой участвуют все страны ШОС (за исключением Китая), предназначенная для совместной обороны стран-участниц (первый радиус безопасности); с другой - стратегическое партнерство в рамках ШОС, направленное на нейтрализацию более широкого круга угроз в более обширном районе во взаимодействии с Индией, Пакистаном, Афганистаном и Ираном (второй радиус безопасности) и основанное на развитии диалога с США и НАТО по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Однако наращивание потенциала ШОС для борьбы с этими угрозами сталкивается с дискуссиями о возможном «крене» Организации в сторону военно-политического союза. Одни эксперты полагают, что с учетом ослож-

нения ситуации в регионе и того, что ЦА становится одной из арен экономического, политического и военного соперничества мировых держав, необходимо уделить должное внимание повышению роли ШОС в обеспечении обороны и безопасности ее учредителей. Другие настаивают на развитии исключительно экономического и гуманитарно-дипломатического потенциалов Организации, как главного средства мирного урегулирования проблем.

По нашему мнению, истина находится посередине - в развитии миротворческого потенциала стран-участниц ШОС. В этой форме сотрудничества органически сочетаются и дипломатические методы воздействия на споры и разногласия на региональном уровне, и военные, способные ликвидировать возникающие угрозы региональной стабильности на их ранней стадии, и гуманитарно-экономические механизмы их нейтрализации.

Примером может служить совместное участие России, Казахстана, Киргизии и Узбекистана в коллективных усилиях во время гражданской войны в 90-х гг. XX в. в Таджикистане, где они поддерживали мир, оказывали помощь в доставке продовольствия, медикаментов и других гуманитарных грузов, содействовали беженцам и пострадавшим. Но главной их задачей оставалось разоружение незаконных формирований и террористических групп. Значительную роль усилили этих стран и, в первую очередь российский контингент, сыграли в содействии восстановлению стабильности в Таджикистане.

Можно было бы рассмотреть вопрос о создании под эгидой Организации совместной миротворческой базы на территории одной из центральноазиатских стран, позволяющей проводить при необходимости миротворческие операции с участием как полицейских сил и спецназа, так и регулярных вооруженных сил. При этом развитие миротворческого потенциала ШОС в специфических условиях ЦА, как представляется, не противоречит невоенному статусу Организации, но могло бы существенно подкрепить политико-дипломатические усилия в интересах поддержания стабильности.

Если же говорить о необходимости обеспечения региональной безопасности с участием ШОС, в т. ч. и военными средствами, то, согласно ст. 1 своей Хартии, ШОС представляет собой универсальную Организацию. Ее задача - «развитие многопрофильного сотрудничества в целях поддержания и укрепления мира, безопасности и стабильности в регионе», а также «поощрение эффективного регионального сотрудничества в политической, торгово-экономической, оборонной... и других областях». Это дает правовую основу, а обострение в регионе военно-политической ситуации - основание для создания в рамках ШОС механизма сотрудничества по всему спектру проблем военной безопасности. В связи с этим видится целесообразным рассмотреть следующие подходы.

Невоенному статусу ШОС, по нашему мнению, не противоречили бы такие шаги, как дальнейшее углубление и разработка правовой базы Организации для коллективного противодействия терроризму, сепаратизму, экстремизму и другим вызовам и угрозам; проработка новых подходов к концепции безопасности ШОС; институциональное развитие ее структур, отвечающих за сферу безопасности; проведение регулярных совещаний представителей (руководителей) национальных Советов (Комитетов) безопасности стран-участниц ШОС, а в перспективе - подключение к данному институту и Советов безопасности стран-наблюдателей; разработка в ШОС планов военно-политических и миротворческих мероприятий в случае возникновения кризисов в регионе.

Реализация этих предложений позволит разрешить существующие противоречия в рамках ШОС, которое заключается в том, что при наличии задач по обеспечению мира, безопасности и стабильности в регионе у Организации отсутствуют силы и средства обороны и органы управления ими.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ДРУГИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Поскольку в регионе помимо ШОС также действуют структуры СНГ и ОДКБ, важно наладить

между ними эффективное сотрудничество и четко разграничить функции каждой из них в области безопасности. А чтобы избежать параллелизма и конкуренции между ШОС, ОДКБ и СНГ - проработать вопрос об интенсификации взаимодействия между антитеррористическими структурами ШОС, ОДКБ и Антитеррористическим центром СНГ с целью расширения обмена оперативной и аналитической информацией, а также налаживания практики взаимных приглашений для участия в собственных мероприятиях⁸.

Не следует недооценивать также выгоды взаимодействия с антитеррористическими структурами иных международных организаций, прежде всего с ООН, а также национальными антитеррористическими органами отдельных стран.

В регионе намечается тенденция более тесного взаимодействия между НАТО, с одной стороны, ШОС и ОДКБ - с другой. К этому Запад подталкивает активизация талибов в Афганистане, крупные вооруженные столкновения с радикальными исламистами в Пакистане, усиливающаяся сложность в снабжении наращиваемой группировки войск и сил США и НАТО в регионе. Вашингтон и Североатлантический альянс заинтересованы в облегче-

НАМЕЧАЕТСЯ ТЕНДЕНЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С НАТО

нии транзита военных грузов в Афганистан через РФ и страны постсоветской ЦА.

Есть и другие направления, способствующие расширению сотрудничества ШОС и НАТО в области обеспечения безопасности в регионе, как, например, в применении политических и иных методов воздействия на источники угроз. При этом основная задача обеих организаций на данном этапе видится в развитии диалога и укреплении мер доверия между ними. Полезным могло бы стать взаимодействие контактной группы ШОС - Афганистан с НАТО в определении областей совпадения интересов двух организаций в сфере безопасности. В этом же формате можно перейти от дискуссий на форумах стран ШОС и НАТО в рамках Совета североатлантического партнерства к встречам и кон-



сультациям руководителей секретариатов этих организаций.

Закрывание каналов распространения терроризма, экстремизма и наркотиков из Афганистана на территории соседних стран требует надежно перекрыть границы, в том числе с помощью новейших технических средств. В содействии решению этой задачи заинтересованы не только страны ШОС, но и государства НАТО, которые способны оказать приграничным с Афганистаном странам соответствующую помощь.

Можно также изучить возможность и целесообразность практического взаимодействия погранвойск и сил специального назначения государств ШОС и Международных сил содействия

Взаимодействие стран-членов ШОС осуществляется во многих важных сферах внешней политики, экономики и обеспечения безопасности. 18 мая 2009 г. в Екатеринбурге под председательством министра внутренних дел РФ Р.Нургалиева прошло первое совещание министров внутренних дел и общественной безопасности государств-членов ШОС.

признает ШОС и ОДКБ и начнет конструктивный диалог с ними.

Таковы, по мнению авторов, некоторые из возможных путей наращивания потенциала ШОС и повышения ее роли и значения, а значит - авторитета в мировом сообществе.

¹ Выступление директора ИДВ РАН, академика Титаренко М.Л. на научно-практической конференции в Совете Безопасности РФ 15.04.2009 г., Москва.

² Из них на КНР приходилось примерно \$4,3 трлн, а на страны Центральной Азии - члены ШОС около \$180 млрд.

³ Выступление директора ИДВ РАН, академика Титаренко М.Л. 15.04.2009.

⁴ Важным практическим шагом стало принятие Программы сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом на 2007-2009 гг., проведение 27.03.2009 г. в Москве конференции по Афганистану.

⁵ В 2005-2007 гг. были проведены совместные военные учения в рамках ШОС «Мирная миссия - 2005» и «Мирная миссия - 2007», которые продемонстрировали способность вооруженных сил стран-участниц Организации противостоять угрозам и вызовам XXI в., прежде всего - терроризму.

⁶ Это решение было принято в 2008 г. на совещании министров обороны государств-членов ШОС.

⁷ Выступление Клименко А.Ф. на круглом столе в ИДВ РАН. М., 8.04.2009.

⁸ Наличие «Меморандума о взаимопонимании между Секретариатом ОДКБ и Секретариатом ШОС» обеспечивает поддержание режимов консультаций и обмена информацией между этими организациями и разработку ими совместных программ сотрудничества, которые охватывают основные сферы их деятельности.