

«УТВЕРЖДАЮ»

Заместитель директора по научной
работе ИДВ РАН,
доктор исторических наук

С.Г. Лузянин

« ___ » _____ 2009 г

НАУЧНЫЙ ОТЧЕТ

«Тенденции развития ситуации в Центральной Азии и проблемы формирования системы региональной безопасности с опорой на ШОС»,
по материалам круглого стола, проведенного при финансовой поддержке РГНФ по программе фундаментальных исследований «Россия в многополярном мире: Образ страны» в рамках проекта: «Приоритеты политики России в сфере обеспечения стабильности и безопасности в Центрально-Азиатском регионе и разработка рекомендаций по формированию стратегии развития ШОС на среднесрочный период и более отдаленную перспективу» № 09-03-00781 а/Р.

Научный руководитель проекта,
доктор военных наук

А.В. Болятко

« ___ » _____ 2009 г

Москва - 2009

Аннотация

Настоящий отчет подготовлен на основе анализа международно-политической обстановки в Центрально-Азиатском регионе (ЦАР) и основных сфер сотрудничества России и центральноазиатских государств-членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), который состоялся в ходе дискуссии и обмена мнениями на круглом столе по теме: «Приоритеты политики России в сфере обеспечения стабильности и безопасности в Центрально-Азиатском регионе и разработка рекомендаций по формированию стратегии развития ШОС на среднесрочный период и более отдаленную перспективу». При этом были проанализированы вызовы безопасности и стабильности в Центральной Азии (ЦА), как внешние, являющиеся следствием проводимой Западом политики в регионе, так и внутренние, связанные с деятельностью центральноазиатских государств в социально-экономической и гуманитарной сферах, а также в области безопасности. В отчете обоснована необходимость дальнейшего развития и совершенствования региональной системы безопасности и повышения эффективности сотрудничества в рамках ШОС на основе продуманной стратегии развития этой организации на среднесрочный и более отдалённый период времени, разработаны некоторые предложения по формированию такой стратегии.

Должное внимание в отчете уделено развитию сотрудничества государств-членов ШОС с другими акторами, действующими в регионе, в том числе по проблемам, связанным с региональной безопасностью. При этом особо выделяется многостороннее сотрудничество - как наиболее перспективная форма межгосударственной кооперации, способствующая повышению уровня интеграционного взаимодействия стран-участниц организации и дальнейшему укреплению ШОС.

Научный отчет подготовлен по результатам исследований А.В. Болятко (научный руководитель), Г.Д. Агафонова, Л.Е. Васильева, Н.В. Серебряковой (Задерей), А.Ф. Клименко, В.А. Матвеева, Ю.В. Морозова, при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного проекта «Приоритеты политики России в сфере обеспечения стабильности и безопасности в Центрально-Азиатском ре-

гионе и разработка рекомендаций по формированию стратегии развития ШОС на среднесрочный период и более отдаленную перспективу», проект №09-03-00781a/P.

Введение

После дезинтеграции СССР, в условиях интенсивного развития глобализационных процессов значение богатого природными и людскими ресурсами, имеющего выгодное геополитическое и геостратегическое положение Центральноазиатского региона, значительно выросло. В то же время ситуация в регионе развивается непросто. Серьёзно возросли вызовы региональной стабильности и угрозы безопасности расположенным в нём и прилегающим к нему государствам, что отрицательно сказывается на их развитии.

В целях обеспечения региональной безопасности и стабильности, а также собственного развития государства Центральной Азии традиционно заинтересованы во взаимодействии с Россией. Большинство из них являются членами СНГ, ЕврАзЭС и ШОС, участниками ОДКБ. Помимо безопасности интересы государств ЦА заключаются в обеспечении доступа к транспортно-энергетической системе России, её промышленным и научно-техническим разработкам, помощи при проведении геологоразведочных работ. Кроме того, Россия представляет собой ёмкий рынок сбыта энергоносителей и других товаров, играет роль важнейшей транспортной артерии, связывающей государства региона с внешним миром. Наконец, страны ЦА и Россия составляют определенное цивилизационное единство, обусловленное тесными культурными и языковыми связями, системой образования, межличностными отношениями и семейными узами, наличием в этих странах значительной русскоязычной диаспоры.

В свою очередь Россия заинтересована в полноценном использовании инфраструктуры стран ЦА, их сырьевого и производственного потенциала, которые способствуют экономической и военной безопасности РФ, в осуществлении контроля энергопотоков, направляемых в Европу и в АТР, а также в под-

держании региональной стабильности, как важнейшего условия обеспечения безопасности своих южных границ.

Однако, при столь широкой обоюдной заинтересованности в сотрудничестве и наличия факторов, ему благоприятствующих, реальное развитие сотрудничества на современном этапе еще не обеспечивает желаемого взаимодействия и полного удовлетворения национальных интересов всех названных государств. К тому же на динамику и перспективы его развития оказывают влияние и внешние акторы, проявляющие растущий интерес к энергетическим ресурсам ЦА - США, Японии, ЕС, НАТО и другие. Особое место в этом перечне занимает Китай - как ввиду его непосредственной географической близости к энергодобывающим районам ЦА, так и в связи с его стремительно растущими потребностями в импорте энергоресурсов.¹ При этом нельзя не отметить, что интересы добывающих и потребляющих природные ресурсы стран зачастую не совпадают.

Потребность всех действующих на пространстве региона акторов в сотрудничестве при решении общих проблем в сфере безопасности и несовпадение интересов в других областях, наряду с взаимным притяжением, порождает трудноразрешимые противоречия между ними и соперничество, порою граничащие с конфронтацией при реализации этих интересов.

Представляется, что социально-экономические и военно-политические изменения глобального и регионального порядка будут присутствовать при выстраивании межгосударственных отношений в регионе и в дальнейшем. Можно ожидать как сохранения потребности стран ЦА в сотрудничестве с РФ и с другими, внерегиональными акторами, так и усиления соперничества между ними и с внешними по отношению к региону державами. При этом задержки в решении существующих проблем между государствами ЦА и РФ могут изменить баланс интересов центральноазиатских стран в неблагоприятную для России сторону.

¹ Титаренко М.Л. Россия и Китай в ШОС. Россия и мир в начале XXI века. М. Наука. 2007. С.199-203.

С учётом всего этого и Россия, и страны Азии, и их партнёры из числа прилегающих к границам региона стран нуждаются в углублении как двустороннего, так и многостороннего сотрудничества в таких общепривлекательных сферах, как экономическая и гуманитарная, а особенно – в дальнейшем совершенствовании системы региональной безопасности. Основное требование к такой системе – ненацеленность против какого-либо конкретного государства или группы государств, и в то же время - способность эффективно реагировать на самый широкий спектр угроз - от классических военных до новых, нетрадиционных вызовов региональной безопасности и стабильности.

Необходимо учитывать и то, что сложность складывающейся в регионе и вокруг него международно-политической обстановки, многовариантность её дальнейшего развития требуют от России и её партнёров по ШОС продуманных, обоснованных и тщательно спланированных совместных действий по реализации, отстаиванию, а при необходимости – и защите их общих интересов.

Однако в настоящее время системы обоснованных взглядов на дальнейшее планомерное развития ШОС в среднесрочной и более отдаленной перспективе, то есть на стратегию развития этой Организации, а также обеспечение региональной безопасности и стабильности, как составной части этой стратегии – нет, а потому и соответствующих документов в ШОС не выработано. Необходимость видения стратегического развития Организации, гарантирующего жизнеспособность ШОС в XXI веке, обуславливает острую потребность выработки подобных концептуальных взглядов.

Таким образом, повышение эффективности деятельности ШОС может быть достигнуто на базе единой **Стратегии развития Организации**. К ее разработке могут быть привлечены экспертные сообщества как государств-членов ШОС, так и наблюдателей при ней. При этом каждый из участников должен видеть конкретную выгоду от реализации такой стратегии. Необходима четкая перспектива совместной работы и прогноз ее результатов.

Естественно, всё это потребует выявления, коллективного обсуждения и согласования интересов всех участников данного проекта. А этот процесс будет

непростым, чрезвычайно трудоёмким и нужно быть готовыми к длительной, напряженной и вдумчивой работе.

1. Некоторые тенденции развития ситуации в Центральной Азии и влияние глобального кризиса и иных факторов на деятельность ШОС

Для России Центральноазиатский регион исключительно важен в силу целого ряда факторов.

С геополитической точки зрения – большая часть территории России находится в Азии, где к её рубежам примыкают расположенные здесь государства. В течение полутора-двух столетий они жили в единой стране, развитие центральноазиатских государств ориентировалось на Россию и формировалось ею, что повлияло и продолжает влиять на культуру и ориентацию их народов. В странах региона проживает значительная прослойка русскоязычного населения, тяготеющего к России. Россия и центральноазиатские страны являются участниками общих военно-политических и экономических структур, созданных ими после дезинтеграции СССР. И, наконец, значительная часть экспортно-импортного потока товаров центральноазиатских стран сохраняет российскую направленность.

С точки зрения геоэкономики, Центральноазиатский регион привлекает все больше внимание многих стран мира и их союзов. Это богатый ресурсами регион, важный для экономического развития России и других стран. Однако, имея относительно низкий уровень развития инфраструктуры и рыночных институтов, страны региона заинтересованы в привлечении иностранных капиталов для освоения национальных ресурсов. Это же повышает их интерес к развитию транспортной инфраструктуры для экспорта своих ресурсов. При этом имеет место мнение, касающееся приоритетов экспортных направлений: в Россию, через Россию или, минуя Россию при поставках в Европу, Китай, Южную и Юго-Восточную Азию. Пользуясь этим, западные страны и их крупные нефтяные компании проводят стратегию, суть которой заключается в разделении стран Центральноазиатского региона на конкурирующие группы, играя на

противоречии которых можно обеспечивать максимально выгодные условия обеспечения себя энергоресурсами. Создаются условия для конкуренции трубопроводов, инициируется ряд инвестиционных проектов, например, по строительству газовых магистралей в обход России, что в итоге позволяет доставлять сырье на мировые рынки с минимальными издержками за счет урезания поступлений в бюджеты стран-участниц. И отдельные политики центральноазиатских стран поддаются на эти уловки. Поэтому подобная стратегия западных стран уже приносит плоды их нефтяным компаниям.

С геостратегической точки зрения – регион входит в дугу нестабильности, простирающуюся от Балкан до Индонезии и Филиппин. Военные угрозы, исходящие оттуда, вполне реальны в силу укрепления позиций сепаратизма и международного терроризма. Сегодня эти угрозы трансформировались в военные конфликты США и их союзников против международных террористических движений на территории ряда прилегающих к региону стран. Дестабилизации обстановки вокруг региона способствуют антииранская кампания Америки, а также перманентный индо-пакистанский политический конфликт, способный трансформироваться в войну двух ядерных государств. Потенциал нестабильности не исчерпан и в самих центральноазиатских государствах. Стратегическое значения данного региона состоит и в том, что он является переходной зоной между Севером и Югом Азии. Поэтому ситуация в нём оказывает существенное влияние на обстановку в этих частях континента.

Все это не может не сказываться на безопасности южных рубежей России на данном направлении. При этом попытки центральноазиатских государств создать собственную внутрирегиональную систему безопасности успехом не увенчались, так как без участия в ней России сохранить стабильность в постсоветской Азии оказалось весьма проблематичным. Осознание этого руководством центральноазиатских государств и стало ведущей предпосылкой восстановления влияния России на процессы, протекающие в регионе. В современных условиях закрепить эту положительную для неё тенденцию Россия может только развивая сотрудничества с государствами Центральной Азии в раз-

личных сферах деятельности – экономической, политической, гуманитарной и, не в последнюю очередь, в области обороны и безопасности.

Успеху решения указанных задач способствуют не утраченные связи государств Центральной Азии между собой и с Россией. Сохраняя приверженность многовекторной политике, их государственное руководство признает приоритетность сотрудничества с Россией, а потому заинтересовано в работе международных региональных объединений и их институтов, таких как ЕврАзЭС, ОДКБ и Шанхайской организации сотрудничества, имеющей более широкое представительство стран, по сравнению с первыми двумя структурами. Определённое исключение составляет Туркменистан, который пока еще занимает позицию «постоянного нейтралитета», хотя со сменой политического руководства определенные подвижки в сторону региональной интеграции постепенно происходят.

Глобальный финансово-экономический кризис существенным образом затронул экономику государств-членов Шанхайской организации сотрудничества. Серьезно замедлился их экономический рост, с острыми проблемами сталкивается банковско-финансовая сфера, сохраняется высокий уровень инфляции, растет безработица и, как следствие, усиливается социальная напряженность в обществе.

Национальные программы по преодолению кризиса в государствах-участниках ШОС имеют схожий характер – жесткая бюджетная экономия, поддержка банковско-финансового сектора, меры по стимулированию внутреннего спроса, созданию рабочих мест.

В тоже время ШОС пока не имеет совместной антикризисной программы, хотя кризис обуславливает необходимость активизации деятельности Организации именно на экономическом направлении, в том числе выработку коллективных действий по обеспечению выхода из него, оказание помощи тем странам ШОС, которые в этом остро нуждаются.

Особое значение при противодействии кризисным явлениям имеет сотрудничество наиболее сильных экономик ШОС – России, Китая и Казахстана, ко-

торые оказывают и, по-видимому, в своих же интересах должны оказывать соответствующую помощь таким странам. В то же время и Минфин, и Минэкономразвития РФ видят необходимость сократить финансирование запланированных многосторонних проектов в рамках ШОС (порядка 120). Такая экономия, по мнению экспертов, не принесет пользу экономическим интересам России в Центральноазиатском регионе, тем более что ежегодные взносы России в другие международные организации гораздо выше (в Союзное государство РБ/РФ – 4 млрд. долл.; ЕврАзЭС – 1 млрд. долл.; ОБСЕ – 6 млн. долл.; ПАСЕ – 25 млн. долл.). К тому же ряд этих взносов сопровождается сомнительной «отдачей», а недофинансирование многосторонних проектов в рамках ШОС сохраняет, к сожалению, приоритет двустороннего сотрудничества.

В плане мобилизации ресурсов ШОС в целях преодоления финансово-экономического кризиса эксперты выделяют **ряд приоритетных направлений, на которых было бы целесообразно сосредоточить усилия Организации.**

1. Развитие сотрудничества стран ШОС в сфере энергетики. В этой области представляют интерес интенсификация процесса реализации идеи по созданию Энергетического клуба ШОС, налаживание сотрудничества по внедрению и использованию возобновляемых источников энергии, а также по разработкам и внедрению инновационных технологий.

2. Развитие транспортных коммуникаций, прокладка и модернизация трансазиатских шоссейных и железнодорожных магистралей, создание необходимой сопутствующей инфраструктуры, обеспечение условий для международных автомобильных перевозок, в том числе в рамках международного транспортного коридора Е-40. Требуется изучить возможности трансграничного движения контейнерных поездов, использования морских портов России и КНР всеми государствами ШОС, организации новых воздушных трасс и коридоров, более привлекательных для выполнения транзитных полетов.

3. Нарращивание сотрудничества в аграрном секторе, выработка консолидированных подходов к укреплению региональной продовольственной безопасности и стимулированию национального сельскохозяйственного производства.

4. Решение проблемы водопользования в регионе, мелиорации, совместного освоения трансграничных рек. Создание управляемой системы использования гидроресурсов Центральной Азии. Одно из предлагаемых экспертами возможных решений – сооружение в Таджикистане и Кыргызстане «перехватывающих» водохранилищ, где в зимние месяцы накапливалась бы вода, а весной-летом её можно было бы использовать для орошения. Учитывая значительный объем нужных для этого финансовых средств, важно привлечь к указанным работам другие международные организации, мировые финансовые центры и заинтересованные страны.

5. Создание в рамках ШОС стабильных условий для взаимной торговли и инвестиций, укрепление рыночных механизмов, упорядочение таможенных процедур и гармонизация технических регламентов/стандартов.

Многие эксперты поднимали вопрос об использовании национальных валют в двусторонних и многосторонних региональных обменах. В перспективе возможно создание региональной валюты на базе рубля и юаня. Важно также ускорить работу по формированию Фонда развития Организации. Признано целесообразным шире привлекать к реализации намеченных проектов многостороннего торгово-экономического сотрудничества Деловой совет и Межбанковское объединение ШОС. Общим интересам отвечало бы налаживание сотрудничества ШОС с действующими в регионе международными организациями (МВФ, ВМБ, АБР, ЭСКАТО, структуры ЕС) в финансово-экономической сфере, решении транспортных проблем, вопросов водопользования и др.

Среди иных факторов, способных оказать отрицательное влияние на деятельность ШОС, участники круглого стола отметили дальнейшую «поляризацию» международных отношений в регионе по линии межгосударственных объединений: с одной стороны – ШОС и ОДКБ, с другой – западных структур во главе с США, стремящихся к упрочнению здесь своих позиций.

Неурегулированность конфликта в Афганистане обуславливает отчетливую перспективу закрепления в этой стране на длительный срок военного присутствия сил НАТО, что осложняет военно-стратегическую ситуацию в регионе.

Война в Афганистане и ее последствия относятся к основному фактору, негативно влияющему не только на региональную стабильность и безопасность, но и на международную ситуацию.

Анализируя подходы западных акторов во главе с США к политике в регионе, а также, по отношению к ШОС, аналитики выделили ряд специфические моменты.

1. Стратегия «глобального доминирования США» будет опираться на сохранение ведущих позиций этой державы в основных международных институтах (ООН, МВФ, ВТО, НАТО и др.) и реализовываться путем управления региональными процессами, включая развитие двусторонних связей с государствами, не входящими в военно-политические союзы под эгидой США;

2. Одновременно новая администрация США будет стремиться приспособить указанную стратегию к изменившейся расстановке сил на международной арене. Тем не менее, Евразийская политика Запада, скорее всего, по-прежнему будет направлена на формирование «Большого Ближнего Востока», а также на втягивание Индии и Монголии в сферу своего влияния. В рамках этой политики США и их союзники рассматривают Восточную Евразию как объект расширения своей «зоны ответственности», охватывающей «районы нестабильности» (Иран, Афганистан, Пакистан) и ряд других государств региона;

3. Центральноазиатская стратегия президента Б. Обамы, вероятно, станет продолжением стратегии его предшественника в несколько модернизированном виде. Она тоже будет производной от стратегии США на афгано-пакистанском направлении, в которой опора на силу останется основой. Об этом свидетельствует дополнительная переброска в Афганистан 17-ти тысячного контингента из Ирака.² Кроме того, можно ожидать усилий по наращиванию боеспособности

² Несмотря на все принимаемые США меры обстановка в Афганистане становится все более сложной. Проведенные в весенне-летний период 2009 г. операции против Аль-Каиды не принесли ожидаемых результатов. Более того, усилились позиции талибов в северных провинциях Афганистана, где традиционно было сильным влияние противостоявшего им «Северного Альянса». Возрастающие потери союзников США вынуждают их пересматривать свои союзнические обязательства. Канадское правительство считает пребывание своего воинского контингента в Афганистане далее 2011 г. нецелесообразным, Германия рассматривает в качестве крайнего срока пребывания в этой стране подразделений и частей Бундесвера 2015 г. Подобную позицию занимает и наиболее последовательный союзник США – Великобритания, где к осени 2009 г. резко усилились протесты против участия её вооруженных сил в Афганской кампании.

афганской армии и сил безопасности, а также увеличения помощи Афганистану и Пакистану. Однако при этом возможно повторение иракского, или даже вьетнамского сценария с тем отличием, что пока в Вашингтоне никто официально не заявлял о намерении США вывести свои войска из Афганистана. Другим отличием станет перенос «в тень» идеологических задач США: навязывание своих ценностей в качестве исходной позиции для сотрудничества, «выдавливание» России из региона, ослабление исламского фактора в международных отношениях.

ШОС в официальных американских стратегиях, имеющих отношение к Центральной Азии, не фигурирует – в противном случае США придется признать, что новую архитектуру международных отношений на глобальном уровне надо строить по общим, а не американским «выкройкам». Вашингтон опасается превращения ШОС в действенный механизм управления международными процессами (при минимальном участии США) вначале в Евразии, а затем – и возможности переноса Китаем опыта ШОС в соседний Азиатско-Тихоокеанский регион. А это уже – альтернатива глобальному лидерству Вашингтона. Поэтому США будут руководствоваться прежним индивидуальным подходом к странам-участницам ШОС, по возможности сдерживая её становление в качестве полнокровной Организации обеспечения безопасности в Евразии и возможного оппонента НАТО.

В то же время не исключено, что возможным рычагом влияния на политику ШОС может стать налаживание США и их союзниками контактов с этой Организацией в критических для Вашингтона областях, что позволит американцам оказывать воздействие на её политику и приоритеты развития. США, например, устраивает деятельность РАТЦ ШОС и контактной группы ШОС-Афганистан, которые способствуют борьбе с международным терроризмом.

Однако США беспокоит то, что статус наблюдателей при ШОС с правом активного участия в заседаниях её высших руководящих и рабочих органов предоставлен Индии, Ирану, Пакистану и Монголии. Правда, присутствие Индии (которую США уже объявили своим стратегическим партнером в Азии) на

заседаниях ШОС может в какой-то мере соответствовать американским планам разрушения евро-азиатского тандема Россия-Китай. Но что касается Ирана, особенно с перспективой его полноправного членства в Организации, то такое положение рассматривается Вашингтоном как угроза интересам Америки не только в Евразии, но и в мире в целом, так как в этом случае возникает опасность превращения ШОС в «антиамериканский альянс с глобальными амбициями».

Анализ внешнеполитической деятельности США дает основание сделать вывод о том, что США будут настойчиво продолжать поиск стран-проводников американских интересов в регионе. В этом плане Казахстан, где в июне с.г. проводился Форум по безопасности Совета евро-атлантического партнерства, и который теперь готовится заступить на пост председателя ОБСЕ, является наиболее подходящей кандидатурой. Правда, он вместе с Россией является активным участником интеграционных проектов в рамках ШОС/ОДКБ/ЕврАзЭС. В этих условиях объектом приложения основных усилий США в регионе вновь может стать Узбекистан, а также Таджикистан и другие центральноазиатские страны. Это подтверждается активной деятельностью командующим Центральным командованием США генералом Д. Петреусом, который недавно побывал в Туркмении, Узбекистане и Киргизии - ключевых странах ЦА, откуда идет планомерное тыловое снабжение войск НАТО и США, действующих в Афганистане.

Администрация США не скрывает, что во время визита обсуждались вопросы региональной безопасности и ситуация в Афганистане. При этом в Ашхабаде у Петреуса состоялись двусторонние консультации по вопросам сотрудничества в сфере обеспечения мира и безопасности в министерстве иностранных дел, министерстве обороны и государственной пограничной службе Туркменистана. Пентагон интересуется крупнейший в ЦА военный аэродром в Мары, откуда уже, по некоторым данным, организуются авиаперелеты сил коалиции НАТО в Афганистан.

А в Ташкенте министром обороны Узбекистана генерал-майором К. Бердиевым и генералом Д. Петреусом было подписано соглашение о военно-

техническом сотрудничестве, предусматривающее контакты в военной области, в том числе проведение образовательных обменов и тренингов. При этом секретарь посольства США в Узбекистане М. Стефенсон подчеркнула, что «США не преследуют цель по созданию военной базы на территории Узбекистана»³. Однако не исключено, что если Ташкент предложит такой вариант, США, от него не откажутся, продолжая реализацию своих геополитических и собственно военных целей в государствах ЦА.

Следует признать, что американцы ведут тонкую и довольно эффективную политику по отношению к странам Центральной Азии. Боясь поспорить с Россией, а также потерять выгоду от хороших отношений с Киргизией, руководство США не идет на конфронтацию с другими государствами региона, ставя целью прагматизм и реальные военные задачи. В Вашингтоне понимают, что легкой победы по «завоеванию» региона ожидать не приходится. Их воинский контингент уже завяз в Афганистане, неся там большие потери. Усиленная американизация стран Центральной Азии будет иметь для США тот же эффект.

С учетом этого ряд участников круглого стола высказал мнение о том, что в регионе возможно развёртывание более тесного взаимодействия между США и НАТО, с одной стороны, ШОС и ОДКБ – с другой. К этому Запад подталкивает отсутствие прогресса в деле нормализации обстановки в Афганистане, нарастание активности исламистов в Пакистане, усиливающаяся сложность в снабжении наращиваемой группировки войск и сил США и НАТО в регионе, усугубляемая ликвидацией их военных баз в Центральной Азии. Поэтому, если прежняя американская стратегия была нацелена на вывод региона из-под влияния России, то теперь в свете «перезагрузки российско-американских отношений» попытки США продолжать решение этой задачи вызовут соответствующую реакцию российской стороны, что не будет способствовать облегчению транзита грузов для войск в Афганистане. Это дает возможность МИД РФ вести более конструктивный диалог с Госдепом США по направлениям сотрудничества, представляющий взаимный интерес.

³ ВПК №34 (300) 2 сентября - 8 сентября 2009 г.

В связи с этим эксперты круглого стола обозначили **ряд прагматичных направлений, способствующих расширению сотрудничества ШОС и НАТО** в области обеспечения стабильности в регионе, которые отвечают как национальным интересам России, так и ШОС в целом.

1. Интенсификация диалога между ШОС и НАТО и их кооперации 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. Это усилило бы их позиции в деле достижения стабильности в Афганистане. В рамках данного направления деятельности целесообразно рассмотреть и возможность взаимодействия контактной группы ШОС-Афганистан с НАТО для определения областей совпадения интересов двух организаций в сфере безопасности как основы для региональной кооперации. В этом же формате можно будет перейти от дискуссий на форумах стран ШОС и НАТО в рамках Совета североатлантического партнерства к встречам и консультациям руководителей секретариатов этих организаций. На них можно было бы решать конкретные вопросы взаимодействия, определять цели и направления сотрудничества, а также выработать совместные программы действий.

2. Закрытие каналов распространения терроризма, экстремизма и наркотиков из Афганистана на территории соседних стран, что требует надёжно 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 странам соответствующую помощь. Можно также изучить возможность и целесообразность практического взаимодействия погранвойск и сил специального назначения государств ШОС и Международных сил содействия Афганистану (ISAF) для оперативного пресечения потока наркотиков из Афганистана, первоначально в рамках совместных учений, а в последующем – и на практике.

3. Разработка религиозно-образовательного проекта, направленного на активную пропаганду «официального ислама», осуществляемого силами ле-

гальных богословских учреждений (в условиях возрождения традиционных религиозных институтов в регионе достижение договоренностей с признанными исламскими организациями представляется вполне вероятным).

4. Интенсификация обмена разведанными о террористической активности в регионе, развитие международной базы данных о наркотрафике, основном финансовом источнике терроризма, обмен опытом между ШОС и альянсом по проблемам и достижениям в борьбе с этими угрозами. Следует и далее развивать подготовку специалистов из Афганистана и стран Центральной Азии по борьбе с наркоугрозой в рамках структур ШОС и НАТО под эгидой ООН.

5. Восстановление в Афганистане разрушенных объектов хозяйственной инфраструктуры, в том числе построенных в свое время Советским Союзом. Однако говорить от имени Организации об участии представителей стран ШОС в действиях «групп восстановления провинций» ISAF из-за сложной военной обстановки в этой стране, очевидно, преждевременно.

Реализация этих и других направлений практической кооперации ШОС и НАТО в области обеспечения стабильности и безопасности в Центральной Азии возможна при условии, что западные акторы признают объективно существующие в регионе ШОС и ОДКБ и начнут конструктивный диалог с ними.

В целом же многие участники круглого стола считают, что с учётом развития двух противоположных тенденций (конфронтации и сотрудничества) в отношениях между «Востоком» и «Западом» в Центральноазиатском регионе будет сохраняться состояние «стратегической неопределенности». Центральноазиатские страны будут оставаться в зоне существующих здесь внутрирегиональных межгосударственных противоречий и сталкивающихся интересов ведущих держав мира (это касается, в первую очередь, российско-американских, китайско-американских и российско-китайских отношений). Отсюда возникает проблема поиска баланса интересов всех этих акторов. В целях гармоничного развития региона предстоит координировать как минимум две группы интересов: первая – отношения между коллективными и национальными интересами

государств-членов ШОС; вторая – отношения между интересами участников ШОС и других государств и их объединений.

В связи с этим участниками круглого стола предлагалось: во-первых, уточнить методологическое понятие «пространство ШОС», что связано с увеличением взаимовлияния национальных интересов не только участников Организации и государств-наблюдателей при ней, но и других государств мира и международных организаций, действующих в регионе. Во-вторых, рассмотреть на уровне высшего руководства стран-участниц ШОС вопросы повышения роли Секретариата Организации, а также экспертной переоценки существующего нормативно-правового «консенсуса» при принятии решений членами ШОС. Высказывалось также мнение, что в современных условиях принцип принятия решений на основе «консенсуса» следует использовать только по принципиальным вопросам, рассматриваемых в ШОС. В менее важных случаях государства-члены Организации могут использовать принцип «не возражаю, но не участвую».

2. О развитии системы региональной безопасности в условиях меняющейся обстановки в Центральной Азии

Суммируя основные региональные тенденции в сфере безопасности, и рассматривая их через призму российских интересов, участниками круглого стола было выделено в регионе **несколько групп наиболее актуальных вызовов и угроз.**

Во-первых, это «традиционные» военные угрозы, связанные с текущими и потенциальными вооруженными конфликтами и войнами в прилегающих к Центральной Азии странах и регионах Афганистан, Пакистан, Иран, и другие.

Во-вторых, это так называемые нетрадиционные угрозы:

- экстремизм и терроризм сепаратистов и исламских фундаменталистов;
- сохранение внутренней конфликтности и напряженности по линии Казахстан-Узбекистан, и в «треугольнике» Узбекистан-Таджикистан-Киргизия;

- проблемы в области контроля над распространением технологий производства ядерного оружия и других видов оружия массового поражения, а также неконтролируемая торговля обычными видами оружия;
- рост наркотрафика;
- неполная урегулированность миграционных проблем;
- застойные и кризисные явления в экономической и политической сферах в ряде государств региона.

Все они носят устойчивый характер, и будут проявляться в том или ином виде и в обозримой перспективе.

В-третьих, это относительно новые процессы, связанные:

- с перспективой смены правящих элит в большей части государств региона и возможной при этом дестабилизации обстановки в них;
- с изменением тактики радикальными исламистскими организациями в сторону наращивания информационно-пропагандистской деятельности;
- с усилением роли Китая через двусторонние контакты и через ШОС;
- со стремлением США вовлечь Индию в свою политику противостояния с Китаем.

Наибольшую проблему для региона создаёт неопределенность военно-политической обстановки в Афганистане, обусловленной, с одной стороны, восстановлением там движением Талибан и Аль-Каидой своих позиций, с другой, – уточнением США стратегии «восстановления мира» в этой стране, центральным стержнем которой является опять таки наращивание военных усилий в борьбе с террористами Аль-Каиды, поддержка которых населением Афганистана всё больше расширяется. Это даёт основание прогнозировать **два крайних варианта развития ситуации:**

- победа талибов в Афганистане и последующее расширение их негативного влияния в странах Центральной Азии;

- полное достижение США своих целей в этом государстве, что приведет к исходу из него талибов и перемещению их в соседние страны, в том числе участвующие в ШОС.

Естественно и тот и другой вариант таят в себе угрозу для последних.

Однако наиболее вероятным является третий сценарий – длительной и упорной борьбы с международным терроризмом на всех «фронтах»: политическом, экономическом, информационном и собственно военном. Этот вариант требует со стороны участников ШОС постоянного мониторинга складывающейся обстановки.

Нельзя не учитывать и того, что антитеррористическая операция, проводимая группой стран во главе с США в приграничном к ареалу ШОС Афганистане, война в Ираке и конфронтация с Ираном также требуют постоянного внимания и адекватной реакции со стороны Организации.

До сих пор Шанхайской организации сотрудничества удавалось пройти через подобные испытания, однако проявляющаяся порою недостаточная оперативность и действенность её ответных шагов может негативно сказаться на развитии ситуации в Центральной Азии и на всем пространстве ШОС.

Все это требует наращивания усилий со стороны России и других учредителей ШОС по реализации тех замыслов, во имя чего Организация создавалась – это строительство крупнейшей в мире и универсальной системы регионального сотрудничества нового типа на принципах соразвития. **Главными приоритетами в её деятельности должны оставаться** гарантии политической стабильности, расширение экономического и гуманитарного сотрудничества и борьба с нетрадиционными угрозами.

При этом следует обратить внимание на то, что в настоящее время механизмы ШОС для координации экономических проектов стран-участниц, борьбы с международным терроризмом, пресечения наркотрафика и ликвидации последствий стихийных бедствий в регионе оформились недостаточно. По существу, продекларировано намерение действовать на этих направлениях, создается информационная база взаимодействия и формируются институты взаимодействия, но имеют место существенные недостатки в финансовом обеспечении совместных проектов ШОС.

Но особое внимание, по мнению участников круглого стола, требуется уделить оборонным аспектам развития ШОС. Это веление времени, породившего новые вызовы, на которые должна реагировать Организация. Если не разработать общую стратегию развития ШОС на среднесрочную перспективу и более отдаленный период, которая охватывала бы все сферы, предусмотренные Хартией, – не только политическую, экономическую и гуманитарную, но и оборонную, причем на многосторонней основе, ШОС не сможет стать эффективной организацией. В этом случае она превратится в некоторое подобие СНГ, но более аморфное. Каждое государство-участник Организации должно видеть и чувствовать не только конкретную выгоду от своего пребывания в её составе, но и гарантии своей безопасности, иначе это пребывание утрачивает смысл.

Важным является четкость видения контуров формирующейся системы региональной безопасности и вопросов защиты интересов участников ШОС, связанных не только с усложнением военно-политической обстановки в регионе, в частности в Афганистане и Пакистане, но и с желанием США «перезагрузить» отношения с Россией. Несомненно, и это подтверждается приведенным выше анализом, что и Россия, и страны Азии, и их партнёры из числа прилегающих к границам региона стран нуждаются в дальнейшем совершенствовании системы региональной безопасности. Но одним из основных требований к такой системе становится не только способность эффективно реагировать на самый широкий спектр угроз - от классических военных до новых, нетрадиционных вызовов региональной безопасности и стабильности, но и ненацеленность против какого-либо конкретного государства или группы государств.

Многие эксперты считают, что в среднесрочной перспективе таким требованиям в наибольшей мере отвечает и в то же время соответствует интересам участников ШОС **дихотомная система региональной безопасности.** Ее основными опорами могли бы стать:

с одной стороны – Организация Договора о коллективной безопасности, предназначенная для совместной обороны стран-участниц этого военно-поли-

тического союза, которые одновременно являются участниками ШОС (первый радиус безопасности);

с другой – стратегическое партнерство в рамках ШОС, направленное на нейтрализацию более широкого круга угроз, в первую очередь нетрадиционных, и в более обширном районе, во взаимодействии с Индией, Пакистаном, Ираном и Афганистаном (второй радиус безопасности).

При этом и та и другая опора, наряду с тесными связями друг с другом, должны иметь возможность вести согласованный между собой диалог с США и НАТО по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Многие эксперты сомневаются в необходимости и возможности придания ШОС функций всесторонней защиты интересов своих стран-участниц. Но, касаясь необходимости повышения дееспособности ШОС в сфере обеспечения региональной безопасности, в том числе и военными средствами, следует отметить что, согласно ст. 1 своей Хартии, ШОС представляет собой универсальную Организацию. Её 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 экспертами был **выдвинут ряд конкретных предложений, суть которых сводится к следующему.**

1. При сохранении невоенного статуса ШОС целесообразны:

- дальнейшее углубление и разработка правовой базы Организации для коллективного противодействия терроризму, сепаратизму, экстремизму и другим вызовам и угрозам;
- проработка на экспертном уровне новых подходов к концепции безопасности ШОС, включая военный компонент;
- институциональное развитие её 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 мероприятий в случае возникновения кризисов в регионе.

Реализация этих предложений позволит **разрешить существующие противоречие 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 коллективной обороны и органы управления ими.

2. 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, было предложено проработать на экспертном уровне 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 мероприятиях.

3. Наличие правовой основы сотрудничества ШОС и ОДКБ – «Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом ОДКБ и Секретариатом ШОС», уже в настоящее время обеспечивает поддержание режимов консультаций и обмена информацией между этими Организациями и разработку ими совместных программ сотрудничества, которые охватывают основные сферы их деятельности. Целесообразно подумать о возможности распространения этого правового поля и на остальные заинтересованные страны СНГ.

Одновременно аналитиками была отмечена необходимость усиления информационного противодействия враждебной пропаганде о деятельности ШОС в медийной сфере (ШОС – новое «азиатского НАТО»), «подрывная» китайская стратегия в отношении Центральной Азии и России, а также другие сюжеты,

включая влияние кризиса на ШОС). На евроазиатском пространстве все еще продолжается ретранслирование западных интерпретаций событий, и эту ситуацию, как считают эксперты, надо менять. Для выправления создавшегося положения, очевидно, первоочередной задачей является создание единого «информационного поля ШОС» на телевидении, в прессе, на радио. Реальным воплощением этого могло бы быть открытие информационного телевизионного канала «Новости Евразии» (по типу «Euronews»), или обеспечение доступности телеканала «Мир» для населения центральноазиатских стран и Китая. Также представляется целесообразным создать специальный радиоканал ШОС, или расширить трансляцию радио «Голос России». Для этого нужны отдельные соглашения о возможности трансляции российских теле- и радиоканалов в Китае, Индии, Иране, Пакистане и в других странах, а также их каналов - в России. Важным представляется и создание печатного органа ШОС, выходящего в указанных странах, например доступной общественно-деловой ежедневной газеты с единой информацией на языках стран-участниц ШОС и наблюдателей при ней. В условиях нынешнего информационного противоборства создание единого информационного поля становится одним из приоритетов деятельности ШОС.

3. Основные направления центральноазиатской политики России и актуальные вопросы формирования стратегии развития ШОС в современных условиях.

Одним из основных условий успешной работы ШОС и превращения её в один из центров многополярного мира является опора на тщательно разработанную политическую и правовую базу, которая предусматривала бы, с одной стороны:

- формирование принципов всестороннего сотрудничества между странами региона, другими странами и международными организациями и построение таких многосторонних отношений, которые могли бы обеспечить решение спорных вопросов исключительно мирными средствами;

- реализацию существующих механизмов принятия военно-политических решений по возникающим проблемам международных отношений, по предупреждению конфликтных ситуаций, их локализации и поиску взаимоприемлемых вариантов разрешения;

- расширение и углубление мер доверия, координацию военно-политической деятельности государств региона.

С другой стороны, деятельность Организации должна способствовать запуску регионального механизма обеспечения безопасности, который предполагает:

- поддержание военно-политической стабильности в Центральной Азии;
- сдерживание любой агрессии и предотвращение военных конфликтов;
- обеспечение защиты национальных интересов, суверенитета и территориальной целостности всех государств региона – и больших, и малых.

Чтобы в полной мере соответствовать этим требованиям, ШОС должна обладать способностью не только к превентивным невоенным мерам по предотвращению угроз сепаратизма, экстремизма и терроризма, но и к проведению совместных операций (по типу контртеррористической операции в Афганистане) с участием как полицейских сил и сил специальных операций, так и регулярных вооруженных сил. Следует проработать также возможность проведения ШОС всего спектра миротворческих операций (гуманитарных, по поддержанию мира и по принуждению к миру и др. в соответствии с Уставом ООН).

Возможность целенаправленного развития сотрудничества в военной сфере при соблюдении главного принципа организации – открытости, и создание правовых основ такого сотрудничества могут быть обеспечены на основе разработки и официального принятия Концепции региональной безопасности или Концепции сотрудничества государств-участников ШОС в сфере обороны и безопасности (суть не в названии, а в содержании документа).

Такая Концепция должна определить:

- цели и задачи сотрудничества участников ШОС в военной сфере;
- критерии и принципы мониторинга источников угроз;

- процедуру вынесения и исполнения соответствующих решений руководящих органов Организации;
- структуру этих органов;
- установить порядок взаимодействия с другими организациями по безопасности и некоторые другие вопросы.

В целях обеспечения должного организационного уровня работы в сфере обороны и безопасности, более четкой координации военного сотрудничества в рамках ШОС, а также для эффективного и своевременного реагирования на угрожающие ситуации было бы целесообразным инициирование вопроса об учреждении постоянно действующего органа – Координационного комитета ШОС по военному сотрудничеству (ККВС). В последующем, в зависимости от развития ситуации в регионе, можно было бы рассмотреть вопрос о трансформации ККВС и Региональной антитеррористической структуры в штабной комитет (объединенный штаб) ШОС с существенным расширением функций этого органа управления, по сравнению с ККВС.

Повышению возможностей ШОС по обеспечению безопасности ее учредителей, прежде всего методом сдерживания и предотвращения развития ситуации по опасным для участников ШОС сценариям, способствовало бы создание в ШОС коллективных сил оперативного реагирования. На первом этапе можно было бы реализовать меры, включающие проработку вопроса о возможной штатной структуре и системе управления такими силами на основе наработанного опыта в ОДКБ и их апробацию в ходе совместных учений.

Одним из действенных путей повышения значимости и влияния ШОС на мировой арене выступает ее расширение и подключение на различной основе новых стран к работе Организации. С точки зрения усиления значимости Шанхайской организации в региональных и международных отношениях России политически выгодно, если полноправными членами ШОС станут такие дружественные ей державы, как Индия, Иран и Монголия. Мнение же о том, что в ШОС в настоящее время еще идет организационное оформление и становление намеченных к созданию структур, а потому увеличение ее членов несколько

преждевременно, представляется не убедительным. Любая организация, если она желает развиваться и совершенствоваться, постоянно будет реформироваться в соответствии с велением времени и потребностью решения новых задач. Проблема, скорее, состоит в том, что Индия и Монголия не видят в ШОС тех качеств, которые отвечали бы в полной мере их национальным интересам и не считают её достаточно дееспособной организацией (что лишний раз подтверждает необходимость её дальнейшего совершенствования). А в отношении приёма добивающегося полноправного членства в ШОС Ирана нет согласия у нынешних участников этой Организации (очевидно, главным образом, по политическим мотивам). Хотя и с экономической, и с геополитической, и с геостратегической точек зрения это весьма перспективное для ШОС государство и сохранение дружеских взаимовыгодных отношений с Тегераном отвечает стратегическим интересам и России и её партнеров по этой Организации.

Как известно, наши страны успешно взаимодействовали по восстановлению мира и стабильности в Таджикистане во время гражданской войны в этой стране и совместно противодействовали «Талибану» в Афганистане, поддерживая Северный альянс. Тегеран ни на Кавказе, ни в Центральной Азии не пытается создавать каких-либо проблем для стран-участниц ШОС. Иран вел себя ответственно во время событий на Северном Кавказе и никогда своими действиями не вызывал подозрения в том, что он заинтересован в поддержке исламских экстремистов, действующих на юге России. Наконец, Иран является серьезным торгово-экономическим партнером для центральноазиатских государств и рынком сбыта высокотехнологической, в том числе и военно-технической, продукции для России.

В то же время, в случае поддержки предлагаемых Западом санкций против этой страны, Россия и другие центральноазиатские страны могут получить на своих границе враждебное государство, имеющее очень серьезный ресурс по дестабилизации окружающих стран, учитывая наличие большого числа населения мусульманского вероисповедания в них.

Становится актуальной интеграция усилий ШОС и ОДКБ по противодействию существующим и перспективным вызовам и угрозам и, кроме того – их взаимодействие с ЕврАзЭС. Только в рамках ШОС и во взаимодействии этой Организации с ЕврАзЭС и ОДКБ возможно решить критические для России и ее союзников и партнеров задачи:

- обеспечить безопасность и стабильность на всем пространстве ШОС, а по сути – во всей Центральной Евразии;
- не допустить создания в Центральной Азии плацдарма США и НАТО для контроля Китая, Ирана и России из собственных тыловых районов этих государств;
- способствовать трансформации Афганистана – экспортера нестабильности, наркотиков и терроризма в качественно иное – единое и самодостаточное государство;
- не допустить войны США и НАТО против Ирана как наблюдателя, а возможно и участника ШОС;
- организовать единое экономическое и транспортно-логистическое пространство, соединяющее российскую Сибирь с Аравийским морем и Персидским заливом, а со временем – сухопутный мост между Северным Ледовитым и Индийским океанами;
- создать единую инфраструктуру водного обеспечения южных стран Центральной Азии для решения критической водной проблемы;
- обеспечить геополитические, геоэкономические и геостратегические предпосылки для укрепления единства европейской, сибирской и дальневосточной частей пространства России, воспретить тем самым отрыв от ее европейской части Восточной Сибири и Дальнего Востока.

Очевидно, что всем этим требованиям и должна отвечать политика **России на центральноазиатском направлении**. Следует учитывать и то, что интересам всех партнеров по ШОС отвечает выстраивание партнерского диалога с Евросоюзом, США и НАТО в целях поддержания региональной стабильности.

При рассмотрении группы вопросов, касающихся **подходов России к формированию стратегии развития ШОС**, эксперты высказали ряд предложений, суть которых сводится к следующему.

1. Глобальный кризис по-новому расставляет акценты в сферах деятельности Организации и открывает перспективу превращения ее в эффективную структуру сотрудничества с позитивным имиджем не только регионального, но и глобального свойства. Однако в настоящее время системы обоснованных взглядов на среднесрочную стратегию и более отдаленную перспективу развития ШОС, а также обеспечение региональной безопасности как составной части этой стратегии – нет, а потому и соответствующих документов в ШОС не выработано. Необходимость видения стратегического развития Организации, гарантирующего жизнеспособность ШОС в XXI веке, обуславливает острую потребность выработки подобных концептуальных взглядов.

2. Повышение эффективности деятельности ШОС может быть достигнуто на базе единой **Стратегии развития Организации**. При этом к ее разработке следует привлечь экспертные сообщества как государств-членов ШОС, так и наблюдателей при ней, чтобы каждый её участник видел конкретную выгоду от реализации такой стратегии. Необходима четкая перспектива совместной работы и прогноз ее результатов. Правда, это потребует согласования интересов всех участников данного проекта.

3. Как отметили участники круглого стола, в проекте Стратегии развития ШОС необходимо выделить несколько разделов, посвященных сотрудничеству стран-участниц в политической, экономической и гуманитарной сферах, а также в области безопасности и обороны. При этом нужно определить несколько уровней и этапов развития ШОС. Среди них:

- пространство её деятельности и приоритетные цели Организации 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 «полнос» мироустройства при скоординированном политическом и экономическом развитии своих и планетарных ресурсов, используемых в интересах населяющих страны ШОС народов);
- перспективные цели и этапы продвижения к ним – создание единого экономического пространства и системы безопасности, ориентированных на укрепление межцивилизационной интеграции на евроазиатском пространстве.

4. При разработке другого документа – **Концепции региональной безопасности ШОС** (как составляющей общей Стратегии развития Организации) в качестве основополагающих вопросов его содержания можно было бы предложить следующее: защита каких именно и чьих интересов предусматривается и на какой регион распространяется ее действие. При этом исходными положениями Концепции могли бы стать:

- состав субъектов ШОС, на которых распространяется её действие;
- общие и особые интересы членов ШОС, с выделением тех, которые входят в противоречие с внерегиональными акторами на пространстве ШОС;
- виды внешних и внутренних угроз участникам Организации;
- проблемы и направления обеспечения безопасности, а также порядок выделения для этого необходимых ресурсов и их задействования в случае возникновения угрозы Организации в целом или отдельным её участникам.

Было обращено внимание и на необходимость определения в указанных документах критериев и принципов мониторинга источников угроз, установления процедуры принятия решений и порядка их исполнения соответствующими структурами Организации.

5. Ориентиром подобных разработок для российских участников ШОС могла бы стать **Концепция обеспечения национальных интересов РФ в регионе**, увязанная с основными положениями «Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.», в части касающейся

модернизации восточной части ее территории. В ней следует обозначить перспективы реализации межгосударственных программ, способствующих более тесной производственной и научно-технической интеграции их национальных хозяйств на базе создания совместных предприятий и многосторонних организаций, а также взаимодействия в гуманитарной сфере и области безопасности. При этом следует оценить существующие и вероятные вызовы и угрозы в регионе на среднесрочную перспективу и тенденции изменения в нем обстановки.

Научно-практическая задача по формированию названных концептуальных документов может быть реализована в рамках многостороннего исследовательского проекта под эгидой Совета безопасности РФ. К её решению целесообразно привлечь заинтересованные госструктуры (МИД, Минэкономразвития, Минобороны РФ и др.), а также научно-исследовательские учреждения РАН.

По нашему мнению, выводы и предложения, высказанные на круглом столе, позволяют реализовать комплекс мер, дающих возможность ШОС минимизировать влияние негативных мировых и региональных процессов. При их воплощении в жизнь роль и значение Организации в мире усилятся, что соответственно изменит и отношение к ней со стороны мирового сообщества. Как представляется, эти выводы и предложения, в том числе и вопросы антикризисного регулирования в рамках Шанхайской организации сотрудничества, частично или полностью, могли бы найти отражение в декларации одного из очередных саммитов ШОС, которая определит основные направления деятельности Организации на дальнейшую перспективу.

Заключение

В целом, проведенное исследование участниками круглого стола в Институте Дальнего Востока РАН дает основание сформулировать ряд выводов и предложений, которые могут быть использованы в работе органов государственной власти и управления, в учреждениях науки и образования, а также при формировании стратегии дальнейшего развития Шанхайской организации сотрудничества. В том числе в **политической сфере:**

1. Развитие ШОС соответствует интересам России и является одним из приоритетов ее международной деятельности на ближайшие десятилетия. В качестве основной цели российской дипломатии с этой точки зрения могло бы стать превращение Организации в один из центров многополярного мира.

2. На Западе преобладает тенденция рассматривать ШОС как организацию, которая может препятствовать достижению их собственных интересов в Центральной Азии. Особенно это будет проявляться при оформлении и реализации энергетической стратегии ШОС в регионе. Поэтому говорить об эффективном экономическом сотрудничестве с этими странами в формате ШОС проблематично.

3. Реальная практика существовавших в последние годы российско-американских отношений также мало располагает к партнерству. Основная цель США – укрепить свое политическое влияние в регионе и приобрести решающий голос в распределении местных энергетических и других природных ресурсов. Для этого Вашингтон стремится «модернизировать» находящиеся здесь государства и под лозунгом демократизации привести к власти устраивающие его режимы. В этом плане цели США и интересы России направлены в противоположные стороны.

В то же время, и США, и Россия, и её партнёры по ШОС заинтересованы в конструктивных отношениях в сферах борьбы с терроризмом, распространения ядерного и других видов оружия массового поражения, а также средств их доставки и технологий производства.

Поэтому, с точки зрения закона единства и борьбы противоположностей, взаимодействие России, Китая и других партнёров по ШОС с Америкой и другими странами НАТО и ЕС будет осуществляться в форме конкуренции, путем укрепления и расширения собственных позиций в сферах экономики и безопасности, но и скатывание к прямой конфронтации между ними уже маловероятно. Во-первых, и Россия, и Китай считают жизненно важным для себя поддержание позитивных отношений с США и стараются избегать всего, что может подорвать эти отношения. Во-вторых, конфронтация означала бы расшатывание ре-

гиональной стабильности, а это противоречит интересам всех субъектов международных отношений в регионе. В-третьих, некоторые центральноазиатские страны воспринимают американское присутствие положительно, и по экономическим причинам, и по соображениям безопасности.

4. Вступление США в ШОС мало что изменит в этой ситуации, но осложнит положение России и Китая, поскольку Вашингтон будет стремиться к лидерству в этой организации, формируя вокруг себя сторонников из центральноазиатских лидеров и настраивая их против РФ и КНР. Наиболее приемлемой для участников ШОС формой сотрудничества по общеактуальным проблемам со странами Запада и Японией, не имеющими статуса наблюдателей при ней, может быть такая форма как «Организация – отдельно взятая страна» и «Организация – Организация».

5. В свете того, что США взяли на себя роль главного координатора международных усилий по стабилизации обстановки в Афганистане, представляется, что участие в этом процессе России и других членов ШОС должно быть дозированным, особенно в сфере поддержки военных усилий коалиции. Здесь, кроме уже принятых обязательств странами ШОС по содействию в определённых рамках деятельности сил обеспечения миротворческих операций в Афганистане и по обмену разведывательной информацией, не следует выдвигать других инициатив и соглашаться на просьбы о расширении этих рамок. Наиболее реальная мера стран ШОС в отношении стабилизации ситуации в Афганистане – активизация сотрудничества по линии Совета ШОС – Афганистан.

В социально-экономической сфере:

1. Сотрудничество в рамках ШОС должно способствовать не только общему ускорению темпов экономического подъёма членов организации и структурным преобразованиям в экономике. Актуальной задачей, способствующей обеспечению региональной стабильности, является осуществление членами ШОС совместных широкомасштабных программ, которые направлены, во-первых, на «снятие» социальной напряженности в государствах Центральной

Азии с большой прослойкой безработного и бедного населения и, во-вторых, на развитие сотрудничества с государствами-наблюдателями. Следует внимательно отнестись и к сотрудничеству с такими странами, как Азербайджан и Туркменистан, всячески стимулируя их сближение с ШОС.

2. На фоне глобального социально-экономического кризиса и сокращения возможностей других государств, для России складываются более благоприятные условия для инвестиционного «наступления» на Центральную Азию. Перспективные проекты ШОС по созданию энергетического клуба и водного консорциума, по строительству транспортных коридоров нужно сопровождать динамичной инвестиционной политикой российских корпораций, подкрепляя это правительственными гарантиями России. Такой курс будет способствовать снижению напряженности социально-экономической ситуации в регионе.

3. В топливно-энергетическом комплексе стран ШОС пока еще сохраняется целый ряд рисков: страны-экспортеры газа, входящие в ШОС – Россия, Казахстан и Узбекистан, обладающие избыточными его запасами, в случае неблагоприятного развития ситуации могут выступить не как партнеры, а как конкуренты, прежде всего на газовом рынке Европы.

Не секрет, что стратегия западных стран и крупных нефтяных компаний и заключается в разделении стран Центральноазиатского региона на конкурирующие группы, играя на противоречии которых можно обеспечивать максимально выгодные условия обеспечения себя энергоресурсами. Именно поэтому создаются условия для конкуренции трубопроводов, инициируется ряд инвестиционных проектов, например, по строительству газовых магистралей в обход России, что в итоге позволяет доставлять сырье на мировые рынки с минимальными издержками за счет урезания поступлений в бюджеты стран-участниц. И отдельные политики центральноазиатских стран поддаются на эти уловки. Поэтому подобная стратегия западных стран уже приносит плоды их нефтяным компаниям. Именно поэтому, интеграция в рамках ШОС (потребители, производители, транзитеры) должна нейтрализовать подобные вызовы.

4. Стратегический интерес России к многостороннему сотрудничеству в рамках энергетического клуба ШОС определяется и другими факторами: снижением ценовых и политических рисков на мировом рынке нефти и газа; диверсификацией каналов экспорта углеводородов в восточном и южном направлениях; высокой рентабельностью реализации центральноазиатского газа на европейских рынках. При этом большое значение имеют:

во-первых, аргументированная государственная позиция Газпрома в области цен на приобретаемый и транзитный газ стран Центральной Азии, а также объемов его прокачки по газотранспортной системе ЦАР-Центр;

во-вторых, инвестиционная поддержка в форме соглашений о разделе продукции или совместных предприятий по разведке запасов, добыче и транспортировке газа;

в-третьих, введение системы преференций для стран Центральной Азии.

Все это позволит снизить возможную привлекательность намечаемых США и Евросоюзом альтернативных путей транспортировки энергоносителей из Центральной Азии в Европу. Кроме того, целесообразно ускорить реализацию планов транспортировки энергоносителей на Восток (Китай, Япония и другие страны АТР). Таким образом, может быть сформирована группировка государств, объединенных в единый, самодостаточный энергетический блок.

5. Современным трансрегиональным магистралям в XXI веке придается узловое значение не только в плане экономическом, но и в плане совершенствования условий коллективной обороны – с точки зрения обеспечения стратегической мобильности. Поэтому ускорение строительства автомагистралей в интересах всех стран региона сулит им значительные выгоды. Но особенно оно важно крупнейшим странам ШОС – России и Китаю, так как облегчит взаимопроникновение торгового и промышленного капитала в сопредельные страны. Участие РФ в создании и функционировании Евроазиатской интермодальной транспортной системы позволит не только получать международную финансовую помощь, но и реальные доходы от эксплуатации её инфраструктуры. Поэтому целесообразно найти пути участия в инвестировании и формировании

капитала новых транспортных компаний в целях повышения конкурентоспособности российской продукции в этом регионе, а через него и в странах Южной Азии и Азиатско-Тихоокеанского региона, обеспечить активное участие российских транспортных фирм в формировании логистических центров в узловых пунктах транспортных коридоров.

Однако при этом потребуется существенно усовершенствовать законодательство в ряде стран региона, а также порядок оформления, обработки и сопровождения грузов, вызывающих долгие простои в конкретных пунктах, большие издержки из-за таможенных формальностей, торможение замены устаревшего оборудования, что существенно снижает скорость перевозки грузов, не обеспечивая его должной сохранности. Выстроить же адекватные институциональные и другие условия транзита товаров можно в рамках ШОС. Важно при этом найти нужные подходы и рычаги к формированию единой транспортной политики в направлении унификации тарифов, участия в капитале транспортных компаний.

6. Оправданной может быть идея, направленная на формирование в регионе Общего рынка, что позволит в среднесрочной перспективе усилить интеграционную группировку и приступить к созданию «конфедеративного ядра» ЕЭП (Россия, Белоруссия, Казахстан, Узбекистан). Экономической основой этого объединения в долгосрочной перспективе сможет стать «газовый ОПЕК». Но здесь могут возникнуть серьезные внутренние противоречия, прежде всего, в отношении Китая и Индии. Однако формат ШОС позволяет вводить этапность действий в отношении членов своего сообщества. Например, формировать таможенный союз пока только между странами Центральной Азии и Россией.

В гуманитарной сфере:

1. Конфликтный потенциал Центральной Азии подпитывается деятельностью зарубежных исламо-фундаменталистских центров, что составляет не только гуманитарную, но и политическую, и военную проблему. Правовая и

религиозная непросвещенность, политическая незрелость значительной части населения стран региона, наличие немалого числа незанятых людей, особенно из числа молодежи, количество которых почти не снижается, осложняет социально-экономическую обстановку в ЦАР. Это, пожалуй, главная гуманитарная проблема, которую необходимо решать в рамках ШОС.

2. Государствам-участникам ШОС было бы целесообразно рассмотреть возможность выработки совместной долговременной исследовательской программы по изучению истоков, причин, стимулов религиозного экстремизма, каналов его проникновения и финансирования на территории Организации. Также видится важным проведение учеными стран ШОС, гражданскими и военными, совместных исследований по согласованным научным планам в целях прогнозирования районов возможных всплесков этнической нетерпимости и религиозного экстремизма, а также их интенсивности. Заметим, что Организация Договора коллективной безопасности уже пошла по пути создания для реализации подобных целей соответствующего Института ОДКБ.

Представляется, что ШОС следует внимательно присматриваться к опыту работы этого учреждения на предмет принятия в будущем аналогичного решения. Тем более, что почти во всех странах-участницах ШОС имеются институты или подразделения в институтах, изучающие проблематику функционирования Организации. Достаточно будет объединить их усилия под эгидой Секретариата ШОС.

3. При организации борьбы с другим серьезным источником угрозы для региона, каким является наркобизнес, сотрудничество в гуманитарной сфере тоже может дать определённый эффект. Особое внимание следует уделять созданию общей научной базы данных, согласованию просветительской политики, направленной на антинаркотическую пропаганду, обмену опытом профилактики и лечения наркомании, а также совместной разработке и распространению эффективных диагностических тест-систем.

4. Острой проблемой является кадровое обеспечение работы ШОС и его аппарата. В частности, в России необходимо решение Минобразования и МИ-

Да о подготовке специалистов по Китаю и странам Центральной Азии, а также Индии, Ирану, Пакистану и Монголии. Это, по-видимому, должен быть специальный государственный проект поддержки научных исследований и подготовки кадров, способных к совместной работе, как в гражданской, так и в военной сферах.

5. Способствовать процессам интеграции стран-членов ШОС будет совершенствование образования и доподготовки в интересах регионального рынка труда, а также обеспечения этого соответствующим законодательством. Сегодня это одно из тех условий успеха интеграционного объединения стран Центральной Азии и России, которое можно сравнительно быстро отрегулировать.

В сфере безопасности и обороны:

1. Важным направлением и, одновременно – проблемой деятельности ШОС продолжает оставаться укрепление региональной безопасности. Однако комплексному ее решению препятствует утвердившееся мнение о том, что Организация не должна выходить за рамки общеактуальной для государств, её основавших, борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, а потому для осуществления силового взаимодействия в её ходе достаточно Регионального антитеррористического центра, а также совместной подготовки специальных подразделений для противодействия террористическим угрозам. При этом апеллируется к тому, что ШОС не является военным союзом, в отличие от НАТО, а потому не имеет обязательств по взаимной обороне.

Однако, реально оценивая складывающуюся в регионе и вокруг него ситуацию, в том числе в Афганистане, Пакистане, Ираке и вокруг Ирана, а также учитывая нарастание борьбы за ресурсы Центральной Азии, этот подход представляется неадекватным обстановке в регионе и в прилегающих к нему районах. Во-первых, всякая организация лишь тогда чего-нибудь стоит, если она умеет защищать себя и своих участников. Во-вторых, военная составляющая Организации – это, прежде всего, решение задач сдерживания, предотвращения развития ситуации по опасному для участников ШОС сценарию. В-третьих,

это создание потенциала, который может быть использован в случае крайней необходимости.

2. Военная сила, кроме антитеррористической борьбы, может потребоваться Организации для сдерживания и срыва попыток внерегионального военного вмешательства во внутренние дела любой из стран, входящих в ШОС, в том числе вследствие расхождения взглядов на способы достижения энергетической безопасности, а также в иных ситуациях, которые могут складываться в условиях неопределенности развития международно-политической обстановки, и несущих явную угрозу жизненно важным интересам Организации в целом.

Это потребует создания в ШОС многонациональных войсковых формирований, а также системы их базирования в наиболее проблемных районах. При этом в обычных условиях обстановки такие силы и средства их обеспечения могут быть дислоцированы в пределах национальной территории, собираясь только на время проведения учений и маневров. Однако органы управления войсками желательно создавать заблаговременно, либо на постоянной, либо на временной основе. Причём заблаговременно оборудованные для этого пункты управления следует использовать для отработки взаимодействия путем проведения совместных штабных тренировок. Всё это, как и регулярно проводимые совместные учения, могло бы укрепить уверенность руководства центральноазиатских государств в поддержке их в случае кризиса со стороны двух членов СБ ООН – России и Китая.

3. В ряде западных стран деятельность ШОС воспринимаются как покушение этой Организации на их весьма расширительно понимаемые национальные интересы. Однако до того времени, пока ими не будут в достаточной степени учитываться национальные интересы участников ШОС, следует концентрироваться на тех из жизненно важных национальных интересов, которые совпадают. Среди них – создание условий стабильности и безопасности в регионе. Для этого нужно использовать весь потенциал международного сотрудничества, как на двусторонней и многосторонней, так и на межблоковой основе.

4. Анализ современных тенденций мирового развития показывает, что идет процесс взаимопроникновения и взаимодействия государств через их участие в географически обусловленных и функционально схожих объединениях. Наиболее убедительные примеры – СНГ, ОДКБ, ШОС, ЕврАзЭС. Тем самым создается база для более крупных региональных и даже межрегиональных конгломератов, способных влиять на международные отношения и международно-политическую ситуацию. В этом плане ШОС не только органично сопрягается с другими региональными организациями, но и, как евразийское объединение, способна позитивно воздействовать на их консолидацию.

5. ШОС должна найти ответ на вопросы о соотношении своей деятельности с ОДКБ и ЕврАзЭС, выстраивания диалога ШОС-США и ШОС-НАТО, четкого формулирования своих тактических задач и стратегических целей. При этом ближайшие **тактические задачи Шанхайской организации сотрудничества на этом направлении можно сформулировать как:**

- политическое сплочение, обеспечивающее решение широкого круга практических задач;
- дополнение двустороннего экономического сотрудничества многосторонним взаимодействием в формате всей Организации;
- военно-политическое и правовое оформление необходимых силовых действий в интересах обеспечения безопасности членов Организации (готовность к ограниченным операциям).

В качестве стратегических целей ШОС можно назвать:

- оформление региональной системы безопасности и выход на полномасштабную готовность к проведению контртеррористических и миротворческих операций всех видов;
- создание специальной зоны экономического взаимодействия в рамках Шанхайской организации;
- подключение на различной основе новых стран к работе Организации;

- расширение взаимодействия с США и НАТО на основе равноправного сотрудничества в вопросах, отвечающих взаимным интересам, включая готовность к совместным действиям на основании решений СБ ООН.

6. Учитывая нестабильную ситуацию в некоторых странах Центральной Азии и неясность перспектив развития ситуации в конфликтных зонах вокруг неё, вероятность возникновения кризисов в будущем остается довольно высокой. Поэтому в случае утраты правительством какого-либо государства региона контроля ситуации, только совместные и быстрые политические и военные меры со стороны России и Китая при поддержке остальных членов ШОС могут нормализовать обстановку и вернуть её в состояние стабильности.

7. Существенно ограничивает возможности ШОС по ускорению наращивания совокупного потенциала Организации в экономической и политической сферах, а также в области безопасности отсутствие столь важного для современного развития направления, каким является сотрудничество в сфере морской деятельности. Территория России, Казахстана и Ирана выходит к Каспийскому морю, Казахстана и Узбекистана – к Аральскому. На долю России и Китая приходится более 2/3 тихоокеанского побережья материковой Азии. Индия, Пакистан и Иран в свою очередь располагают суммарной береговой линией, превышающей 1/3 индоокеанского побережья Азии. И, наконец, Россия владеет почти всем арктическим побережьем Азии. Это обуславливает распространение суверенных прав указанных государств на эксплуатацию огромных (более 20 млн. кв. км) площадей морских зон, находящихся в пределах их исключительных экономических зон и континентального шельфа в трех океанах планеты. Кроме того, это дает в их распоряжение колоссальные запасы природных ресурсов и позволяет контролировать важнейшие морские коммуникации. И, наконец, всё это расширяет возможности по кооперации усилий стран Организации в деле развития морской индустрии и повышения их конкурентоспособности. Исходя из сказанного, целесообразно объединить усилия в рамках ШОС в целях обеспечения взаимодействия в сфере морской деятельности и выработки согласованной морской политики.

В сфере административной деятельности:

1. Механизмы реагирования ШОС на чрезвычайные события должны быть адекватными темпам развития обстановки, обеспечивать информирование и политическую поддержку друг друга, а также оказание реальной и своевременной военной помощи в рамках Организации, при необходимости. Однако, выработка правовой базы ШОС для коллективного противодействия терроризму, сепаратизму, экстремизму и другим вызовам и угрозам запаздывает и требует детализации. ШОС недостает документов, определяющих практическую работу в тех или иных условиях, когда нужно оперативно принимать решения и быстро их реализовывать.

Кроме того, даже в условиях невоенного статуса Организации, необходимо создание коллективных сил оперативного реагирования в регионе с четко разработанной штатной структурой и отлаженной системой управления в ходе совместных учений и обладающих заранее отработанными планами оперативного взаимодействия и всестороннего обеспечения их действий.

2. Для координации военного сотрудничества в рамках ШОС было бы целесообразным создать Координационный комитет ШОС по военному сотрудничеству. Он не только способствовал бы модернизации вооруженных сил стран региона, но и повысил бы уровень их подготовки к совместным действиям. ККВС мог бы существенно расширить практику обмена информацией по антитеррористической тематике в рамках РАТС и за счёт налаживания взаимодействия между военными разведками стран-членов Организации.

3. И Россия, и Китай уже оказывают помощь армиям стран региона, как поставками вооружения, так и содействием в подготовке кадров. В формате ШОС возможна координация усилий двух стран в рамках специально разработанной комплексной программы, целью которой было бы сведение к минимуму заинтересованности Казахстана, Киргизии, Узбекистана, Таджикистана в любых видах военной помощи со стороны США и других членов НАТО.

4. Актуальной является разработка в ШОС планов политических и военных мероприятий в случае возникновения кризисов в регионе. К кризисам в

данном случае могли бы относиться попытки государственных переворотов, активизация бандформирований на территориях стран-членов ШОС или в прилегающих к ним странах с перспективой перехода ими госграниц.

5. Для централизации и организационной стройности деятельности ШОС в области безопасности перспективной выглядит идея проведения совещаний представителей Советов (Комитетов) безопасности государств-членов ШОС, а может быть и наблюдателей при ней.

6. С учетом принципиальных изменений, происходящих в современной геополитической и геостратегической обстановке, все более актуальной становится проблема формирования новой архитектуры безопасности. Нельзя не отметить, что видение будущей системы международных отношений различается у разных экспертов. В худшем случае, как полагает часть из них, может сложиться биполярная система, с напряженными отношениями между новыми полюсами. Но многие эксперты и политологи сходятся в том, что должен остаться центр в виде преобразованной ООН, который должен взять на себя функции координации действий региональных организаций по безопасности и сотрудничеству. При подобном варианте развития международно-политической системы Шанхайская организация сотрудничества по составу, численности, пространственным показателям, геоэкономической, геополитической и геостратегической значимости вполне может сыграть роль связующего звена между Европейскими и Восточно-Азиатскими региональными структурами международного сотрудничества. Это учитывается в ряде действующих и разрабатываемых основополагающих документов нашего государства – Концепции внешней политики РФ, Стратегии развития России до 2020 г, Стратегии национальной безопасности и Военной доктрины.

Отражаются новые реальности и в новые редакции военных доктрин Китая (Белая книга по вопросам обороны), Казахстана и Таджикистана. Аналогичная работа ведется в Киргизии. Рассматривает и учитывает эти проблемы и ОДКБ.

Представляется, что наступает время и для ШОС приступить к разработке теоретических основ функционирования этой Организации на долгосрочной основе. То есть о формировании Стратегии развития ШОС на среднесрочную и более отдаленную перспективу, а также Концепции региональной безопасности ШОС, как составной части такой стратегии.

7. Принципиальным вопросом развития ШОС, а также повышения эффективности работы ее Секретариата и других исполнительных структур является потребность в объективном и всестороннем обсуждении проблем ШОС, в том числе с максимальным привлечением независимых ученых и специалистов различных стран.