

Аналитическая записка

по вопросу о развитии ситуации в Центральной Азии и формировании стратегии дальнейшего развития ШОС

В апреле с.г. Институтом Дальнего Востока РАН был проведен «круглый стол» по теме **«Тенденции развития ситуации в Центральной Азии и актуальные вопросы стратегии развития ШОС в современных условиях»**. В нем приняли участие ведущие российские эксперты из Совета Федераций, МИД, Минобороны РФ, и ведущих Институтов РАН. В ходе работы эксперты рассмотрели две группы вопросов:

- влияние глобального кризиса и иных факторов на деятельность ШОС;
- основные направления центральноазиатской политики России и формирования стратегии развития ШОС.

Рассматривая первую группу вопросов, участники круглого стола отметили, что **глобальный финансово-экономический кризис существенным образом затронул экономику государств-членов Организации**. Серьезно замедлился их экономический рост, с острыми проблемами сталкивается банковско-финансовая сфера, сохраняется высокий уровень инфляция, 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 и Китая, которые должны оказывать соответствующую помощь таким странам. В то же время и Минфин, и Минэкономразвития РФ видят необходимость сократить финансирование за-

планируемых 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.; ПА-СЕ – 25 млн. долл.). К тому же ряд этих взносов сопровождается сомнительной «отдачей», а недофинансирование многосторонних проектов в рамках ШОС сохранит, к сожалению, приоритет двустороннего сотрудничества.

В плане мобилизации ресурсов ШОС в целях преодоления финансово-экономического кризиса эксперты выделили **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. Кроме того, можно ожидать усилий по наращиванию боеспособности афганской армии и сил безопасности, а также увеличения помощи Афганистану и Пакистану. Однако при этом возможно повторение иракского 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 «лекалам». 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».

Конечно, США будут нуждаться в странах-проводниках американских интересов в регионе. В этом плане Казахстан, где в июне с.г. будет проводиться

Форум по безопасности Совета евро-атлантического партнерства, а потом он заступит 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 Туркмения.

В то же время ряд участников круглого стола высказал мнение о том, что в регионе намечается тенденция развёртывания 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.

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 кон-

тактной 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 вырабатывать 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 легальных 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 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 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.

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 внутрорегиональных 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 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».

Важным является четкость видения формирующейся системы региональной безопасности и вопросов защиты интересов Организации, связанных с усложнением военно-политической обстановки в регионе, в частности в Афганистане и Пакистане, а также с желанием США «перезагрузить» отношения с Россией. Многие эксперты считают, что в среднесрочной перспективе **интересам участников ШОС соответствовала бы дихотомная система региональной безопасности**. Ее основными опорами могли бы стать: с одной стороны – ОДКБ, 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.

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 западной интерпретации 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 рас-

ширить 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.

При рассмотрении группы вопросов, касающихся **подходов 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 «полюс» 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, сориентированных 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.

Касаясь необходимости обеспечения региональной безопасности, в том числе и военными средствами, эксперты отметили 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 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 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 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 – «Меморандума 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.

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 ШОС, частично или полностью могли бы найти отражение в Екатеринбургской декларации саммита ШОС, которая определит основные направления деятельности Организации на дальнейшую перспективу.

Подготовлено

Центром стратегических проблем Северо-Восточной Азии и ШОС (исп. Болятко А.В., Клименко А.Ф., Морозов Ю.В.) Института Дальнего Востока РАН, при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного 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», проект № 09-03-00781а/Р.