

Шанхайская организация сотрудничества и российские интересы в Центральной Азии и Афганистане

А.В. Лукин

Интерес к ШОС сейчас проявляется во многих странах. Перед организацией стоит задача превратиться в активно работающий по всем направлениям, серьезный международный механизм, сравнимый по влиянию с такими «старшими братьями», как АСЕАН или АТЭС. Усилия ШОС должны быть направлены на комплексное и всеобъемлющее решение афганской проблемы. Еще одна из основных задач ШОС – интенсификация сотрудничества в Центральной Азии. Перед ШОС стоит задача расширения за счет стран, желающих стать полноправным членом этой организации, – Индии, Пакистана, Ирана, Афганистана. Подключение к ШОС таких крупных экономик, как индийская и пакистанская, могло бы стать стимулирующим фактором дальнейшего развития сотрудничества, дать толчок к началу реализации многосторонних проектов. При этом расширение ШОС потребует и ее организационной реформы.

В этом, 2011 году, Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) исполняется 10 лет. Срок этот для международной организации небольшой, но и не такой уж и малый. За время своего существования ШОС превратилась в активно действующую и уважаемую региональную организацию, интерес к которой проявляется во многих странах. Довольно значительные успехи достигнуты ею в координации усилий стран-членов по обеспечению региональной безопасности. Ведется военное сотрудничество, проводятся многосторонние антитеррористические учения, спецслужбы государств-членов обмениваются чувствительной информацией, согласовывают общий список террористических организаций, ведут совместную борьбу с наркоторговлей. Кто еще 20 лет назад мог представить такой уровень доверия и сотрудничества между, например, Москвой и Пекином? Определенные достижения есть и в таких областях сотрудничества, как экономика, культура и образование, хотя здесь их несколько меньше.

В то же время сегодня становится все более очевидно, что время ставит перед Организацией новые задачи. От того, удастся ли ей ответить на эти вызовы времени, справиться с существующими проблемами, серьезно перестроив работу, зависит ее судьба. Сегодня перед ШОС встал вопрос:

- будет ли она представлять собой в той или иной степени клуб лидеров и глав ведомств государств-членов, в котором, в промежутках между их собраниями и громкими заявлениями, ведется довольно мало реальной деятельности?
- или же организация сможет превратиться в активно работающий по всем направлениям, серьезный международный механизм, сравнимый по влиянию с такими «старшими братьями», как АСЕАН или АТЭС, а, возможно, и превосходящий их?

Разработка российского подхода к ШОС невозможна без понимания значения региона Центральной Азии для России. После распада СССР влияние нашей страны в мире значитель-

Лукин Александр Владимирович – д.и.н, профессор, директор Центра исследований Восточной Азии и ШОС ИМИ МГИМО(У) МИД России. E-mail: vestnik@mgimo.ru

■ Международные отношения

но уменьшилось, но Россия остается крупной страной, с которой все же нельзя не считаться. Особенно рельефно это просматривается в естественно возросшем значении ее азиатского направления внешней политики. Центральная Азия и южное направление в целом необычайно важно для России еще и потому, что именно отсюда исходят основные стратегические угрозы. Их источник – не государства, а транснациональные движения, идеологии и связанные с ними транснациональные террористические организации. Самые опасные из этих угроз исходят, пожалуй, с южного направления – афгано-пакистанского узла. Это, прежде всего, угрозы терроризма, подпитываемые радикальным исламом, а также мощные потоки наркотиков. Именно радикальный исламизм, распространяющийся в ряде регионов России, стимулирует большинство (хотя и не все) террористические группы и гальванизирует экстремистские и сепаратистские движения.

Афганистан. В Афганистане сегодня международное сообщество сталкивается с одной из серьезнейших проблем. Она заключается в том, что афганскую ситуацию крайне сложно разрешить. В настоящее время сложно определить, кто внес наибольший вклад в распад афганского государства и нынешний хаос:

- сами афганцы, свергнувшие довольно просуществовавшего короля;
- СССР, введший войска для защиты «завоёванной революции», а затем выведший их, бросив бывших союзников на произвол судьбы;
- афганские группировки, начавшие вооруженную борьбу между собой;
- Талибан, уничтожавший культурные ценности и поддерживавший Аль-Каиду;
- внешние силы, которые разгромили Талибан, но не смогли уничтожить его и навести порядок.

Говоря о последних, не следует забывать, что, во-первых, вооруженная операция против движения Талибан была начата в ответ на террористические акты в Нью-Йорке 11 сентября 2001 года; во-вторых, создание Международных сил содействия безопасности (МССБ), которые сегодня пытаются стабилизировать обстановку в этой стране, были созданы по единогласному решению СБ ООН. Хотя ведущую роль в них играют войска США, а с 2003 года командование осуществляется НАТО, участие в них принимает военные подразделения более 40 стран-членов ООН, многие из которых не входят в НАТО.

Несмотря на огромные усилия, продолжающиеся десять лет, МССБ не удалось установить контроль над всей территорией Афганистана. Талибан продолжает вести партизанскую войну, контролирует целый ряд районов страны. Проблем добавляет и то, что большинство сторонников Талибана и, по всей видимости, лидеры Аль-Каиды, находятся не в Афганистане, а на приграничной территории соседнего Пакистана, которую не контролирует правительство этой

страны. Получается замкнутый круг: без установления контроля над этими горными районами решить проблему Афганистана трудно, но пакистанская армия не может или не хочет этого делать. А ввод туда войск международной коалиции взорвет и без того нестабильный Пакистан. Что в еще большей мере усложнит ситуацию.

Понимая бесперспективность военных действий, администрация Б. Обамы искренне хотела бы вывести войска из Афганистана. Идеи о вечной злонамеренности Вашингтона, желающего под видом борьбы с терроризмом укрепиться в Афганистане, чтобы влиять на Центральную Азию, довольно популярные в кругах, близких к российским и китайским силовикам, – чистейший воды миф. Вывод войск – предвыборное обещание Б. Обамы, его поддерживает большинство избирателей, к тому же США сегодня находятся в крайне тяжелом финансовом состоянии, в связи с чем тратить деньги на бесперспективную войну там желающих мало. Но, желание – это еще не возможность. Уйти так, чтобы к власти через несколько недель вновь пришел Талибан, означало бы полностью потерять престиж и вернуть ситуацию к 2001 году, расписавшись в неспособности бороться с терроризмом.

Скорее всего, Вашингтон будет действовать в афганской ситуации следующим образом: войска будут выводиться частями, постепенно передавая контроль афганской армии и сохраняя базы для того, чтобы в случае серьезного ухудшения ситуации можно было вернуться и не допустить прихода к власти Талибана. В 2014 году будет заявлено о конце операции и выводе войск, но какие-то силы останутся на ключевых военных базах, которые сегодня спешно оборудуются.

Будет ли такая стратегия успешной, покажет будущее. В Ираке она в целом удалась, но ситуация в Афганистане принципиально иная. Против стабилизации действует и фактор Пакистана, и горный рельеф страны, и полный распад старых государственных структур. Если войска международного контингента будут выводиться постепенно, Талибан вряд ли одержит быструю победу. Этому будет препятствовать и многонациональный характер страны: ведь Талибан – это, в основном, пуштунское движение. Пуштунов в Афганистане хотя и большинство, но имеющие свои вооруженные формирования таджики и узбеки настроены решительно против талибов. В то же время Талибан вполне способен вести долгую партизанскую войну, во время которой те или иные провинции, возможно, с губернаторами и вооруженными контингентами, будут переходить с одной стороны на другую.

Действия МССБ в Афганистане в целом отвечают интересам России. Именно из Афганистана исходят основные угрозы безопасности нашей страны. Это, прежде всего, террористическая и наркотическая угрозы. Достаточно сказать, что, по данным ФСН, в

Афганистане ежегодно производится 800 тонн героина, причем 35% афганских наркотиков поступает в Россию, где, по неофициальным данным, уже около 5 миллионов наркоманов. Победа же Талибана в Афганистане создаст серьезную угрозу распространения радикального исламизма в Центральной Азии, а через нее – и в России.

Посевы опиумного мака за последние 10 лет, то есть за период проведения антиталибанской операции, выросли примерно в 40 раз. Но связано это не с желанием США завалить Россию наркотиками и нажиться на ее бедах (еще один распространенный «патриотический» миф), а с тем, что командование МССБ опасается вести решительную борьбу с наркотиками. Выращивание опиумного мака – единственный источник дохода многих афганских крестьян. Лишившись его, они могут стать на сторону Талибана. Поэтому Россия проводит совершенно верную линию – одновременно указывает на необходимость более решительной борьбы с наркотиками и оказывает всемерное содействие МССБ (кроме военного).

Решить проблемы Афганистана, в том числе и ограничить наркоторговлю, можно лишь совместными усилиями: повышая жизненный уровень населения, давая ему другие источники дохода и содействуя афганскому руководству в создании эффективной государственной системы. Здесь интересы всего международного сообщества и основных игроков – США, Европы, Китая и Индии, – полностью совпадают. В последнее время особенно возросла заинтересованность крупных соседей Афганистана в решении проблем этой страны. Индия, например, выделила более 1 млрд. долл. США на нужды восстановления и развития Афганистана. Индийские эксперты говорят о необходимости координации действий Дели и Москвы в этой стране. Китай также начал программу подготовки военных и гражданских кадров для Афганистана и активно инвестирует в разработку афганских сырьевых ресурсов.

Содействие международной коалиции и развитие экономического и политического сотрудничества с Афганистаном приблизит вывод МССБ и будет способствовать стабилизации положения в этой стране. Широкую программу сотрудничества с Афганистаном, в том числе и в военной области, в подготовке кадров и развитии инфраструктуры осуществляет и Россия. Кроме того, РФ оказывает активное содействие МССБ, предоставляя свое воздушное пространство для переброски в Афганистан грузов как невоенного, так и военного характера. На саммите ШОС в Астане в июне 2011 года члены организации согласились с необходимостью «уделять первостепенное внимание решению социально-экономических вопросов в Афганистане, включая восстановление коммуникаций и социальной инфраструктуры». Они поддержали «усилия государств-членов, принимающих участие

в осуществлении проектов экономической реконструкции ИРА во взаимодействии с международными институтами и другими заинтересованными сторонами»¹.

ШОС и НАТО. Последнее время в Европе и США все чаще говорят о возможности и даже необходимости диалога ШОС с НАТО. Причина здесь довольно проста. На Западе это новое международное образование поначалу одни воспринимали враждебно, а другие – старались игнорировать. В эпоху правления в США Дж. Буша-младшего и его сторонников, само существование международной организации, в которой не участвуют государства Запада, а официальными языками являются русский и китайский, а не английский, считали подрывающим основы Pax Americana.

В реальности, ШОС никогда не ставила задачи превратиться в антиамериканский альянс. Создание такого альянса не только противоречило бы всем официальным документам организации, но, главное, – интересам ее членов, каждый из которых крайне заинтересован в сотрудничестве с США и Западом в целом для осуществления задач собственного экономического развития. Это мнение является доминирующим и в России, и в Китае, и в государствах Центральной Азии, которые не хотели бы превратиться в разменную монету в спорах крупных держав.

Основой для сотрудничества с НАТО могли бы стать, прежде всего, общие подходы к борьбе с терроризмом и урегулированию в Афганистане. После прихода к власти в Вашингтоне Б. Обамы тенденция к сотрудничеству ШОС с Западом по афганской проблеме усилилась. В то время как республиканское руководство Дж. Буша-младшего игнорировало любые советы извне и отказывалось от сотрудничества с ШОС, администрация Б. Обамы пришла к выводу, что ей крайне необходимо сотрудничество всех, кого только можно привлечь к решению афганской проблемы. И в ШОС, и в США существует понимание, что крах Запада там будет серьезнейшим, возможно, непоправимым ударом по всей системе международных отношений. И страны ШОС, на которых непосредственно направлены террористическая и наркотическая угрозы, исходящие из Афганистана, крайне заинтересованы в стабилизации ситуации в этой стране.

Эта близость позиций привела к первым консультациям НАТО с ШОС по афганской проблеме. Хорошее начало было положено проведением 27 марта 2009 года в Москве под эгидой ШОС специальной конференции по Афганистану, ставшей важным этапом как в развитии организации, так и эволюции подхода международного сообщества к региональным проблемам. О значении конференции говорил сам состав ее участников: сразу после вступительного слова министра иностранных дел России С.В. Лаврова выступил Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун. В конференции приняли участие

■ Международные отношения

генеральный секретарь ОБСЕ Марк Перрин де Бришамбо и, что особенно важно, заместитель генерального секретаря НАТО М. Говард. Большинство стран ШОС были представлены на уровне министров иностранных дел. Приняли участие в работе конференции и представители государств - наблюдателей ШОС, стран «Группы восьми», а также таких международных организаций, как ОДКБ, ЕС, СНГ, ОИК. Такой состав конференции означал, что Запад начал рассматривать ШОС как серьезного и полезного партнера по Афганистану.

К сожалению, успех конференции не был развит в полной мере. Утвержденные на саммите в Астане 2011 года Антинаркотическая стратегия государств-членов ШОС на 2011–2016 годы и Программа действий по её выполнению должны были способствовать повышению эффективности совместных усилий по борьбе с наркотиками. Однако мероприятия по комплексному урегулированию афганской проблемы не проводились. Представляется, что активности ШОС в афганском вопросе мешает слишком узкая позиция организации, сводящаяся к тому, что ШОС не должна вмешиваться в решение внутренних проблем Афганистана, но заниматься лишь международными их аспектами.

Вместе с тем появляются новые форматы обсуждения афганской проблемы. Узбекистан активно продвигает идею контактной группы «шесть плюс три»: шесть соседей Афганистана плюс США, Россия и НАТО, работающие под эгидой ООН. Прошли две встречи «Душанбинской четверки» - России, Таджикистана, Пакистана и Афганистана. С предложением провести в Ашхабаде переговоры по внутриафганскому урегулированию выступила Туркмения, имеющая опыт посредничества во внутритаджикском диалоге.

Для всеобъемлющего обсуждения афганского вопроса в формате «шесть плюс три» явно не хватает самого Афганистана. В предложении Ташкента нынешнее кабульское правительство явно рассматривается как одна из сторон внутреннего конфликта, которое, в связи с этим, должно стать частью внутриафганских переговоров, а не «контактной группы», занимающейся внешними аспектами проблемы. В связи с этим такой формат вряд ли приемлем для самого Афганистана, да и для поддерживающих нынешнее афганское правительство США и НАТО. С другой стороны, включающий афганское правительство «душанбинский» формат явно слишком узок для всеобъемлющего обсуждения столь сложной проблемы.

Все возможности стать инициатором по организации мирного внутриафганского диалога имеет сама ШОС. Уникальность этой организации заключается в том, что ряд ее государств-членов и наблюдателей обладают значительным влиянием на отдельные афганские этнические группы (Таджикистан, Узбекистан, Иран, Пакистан, Индия). Они могли бы стимулировать эти группы к участию в переговорах о внутриафганском урегулировании. Даже простая встреча

лидеров афганских группировок, проведенная в столице одной из «незаинтересованных» стран ШОС (этнические группы которых активно не участвуют в афганском конфликте), например, в Бишкеке или Астане, имела бы значительный демонстрационный эффект.

Россия, Китай и Казахстан могли бы выступить гарантами возможного соглашения. ШОС, члены и наблюдатели которой включают практически всех соседей Афганистана, действуя с санкции ООН, подключив США, НАТО и, возможно, Туркменистан, вполне могла бы создать наиболее эффективный механизм обсуждения афганских проблем. По сути, это и стало бы объединением форматов «шесть плюс три» и «душанбинской четверки», но с использованием опыта существующей региональной организации.

Интересы государств-членов ШОС, угрозы их безопасности, исходящие из Афганистана, постепенно разворачивают ШОС в сторону активного участия в комплексном и всеобъемлющем решении афганской проблемы. В то же время, ища содействия со стороны ШОС, НАТО необходимо не забывать, что государства ШОС должны получать что-то от сотрудничества с Брюсселем. Пока же ни США, ни Китаю, ни Центральной Азии, где существуют большие опасения относительно геополитических планов альянса, фактически, ничего не предлагается. Переговоры НАТО с Россией по ПРО идут трудно и пока не привели к результату, что ведет к сомнениям в Москве относительно истинных намерений Брюсселя. Отношение к Североатлантическому альянсу в странах Центральной Азии также неоднозначное и скорее потребительское: как бы получить побольше средств, но при этом не лишиться суверенитета. Китай вообще рассматривает приближение баз НАТО к своим границам как геополитическую угрозу. Реальное сотрудничество не может быть уличей с односторонним движением.

Россия и Центральная Азия. Афганские наркотики, радикальный исламизм и терроризм проникают в Россию в основном через Центральную Азию. Дестабилизация ситуации в этом регионе приблизит источники угроз непосредственно к границам России, что значительно ухудшит ее положение. Это, однако, не исчерпывает значение Центральной Азии для России. Как основная часть ранее единой страны, Россия сохраняет здесь большое влияние. Но влияние это уже не монопольное, что признается российскими лидерами как реальность. Здесь возрастает политическая роль США, экономическое влияние ЕС и Китая, определенным авторитетом пользуются Индия, Иран и Турция, имеющие традиционные культурные и этнические связи с регионом. Достаточно сказать, что сегодня Пекин стал важным торговым партнером Киргизии, вторым торговым партнером Таджикистана (и хотя в обеих странах Россия еще на первом месте, КНР уже обошла ее по импорту), третий торговый партнер Казахстана (после ЕС и России).

Единственный газопровод из Туркменистана, идущий не через российскую территорию, ведет в Китай.

Россия, естественно, хотела бы сохранить свое влияние в регионе. Однако желание это не связано с экспансионизмом советского типа, желанием подчинить независимые государства ЦА своей власти, навязать им какую-либо политическую систему. Россия, в отличие от СССР или США, не проводит внешнюю политику на основе идеологии, она не пытается навязать другим свою модель развития или свои ценности (которые и сама плохо понимает). Она пытается проводить политику, основанную на национальных интересах. К этим интересам в ЦА можно отнести следующие:

- минимизация угроз, исходящих с южного направления;
- активизация экономического сотрудничества. Государства Центральной Азии – важные экономические партнеры России, в том числе в области энергоносителей;
- активизация интеграции. Отсутствие экспансионистских планов не означает того, что жители постсоветского пространства не хотели бы более тесной экономической и политической интеграции. Внезапное возникновение границ и барьеров между бывшими частями одной страны раздражает большинство населения ранее единой страны, мешают экономическому сотрудничеству на самом базовом уровне. Поэтому на пространстве СНГ с той или иной эффективностью развиваются различные экономические и политические интеграционные проекты: ЕврАзЭС, ОДКБ. Наиболее эффективным следует признать Таможенный союз, куда уже вошел Казахстан и стремится ряд других государств ЦА. Именно в рамках Таможенного союза ликвидируются таможенные границы, что значительно упрощает контакты между простыми гражданами;
- сохранение культурной общности, поддержание русского языка, интереса к российской культуре, защита интересов российских граждан.

Стремление России обеспечить свои национальные интересы в ЦА не противоречит ни интересам самих государств региона, ни интересам других крупных держав. Более того, представляется, что интересы этих держав и групп – России, Китая, Индии, а также США и ЕС, – в регионе в значительной мере совпадают. Всевозможные идеи «шахматных досок» и «больших игр», основанные на неизбежности жесткой борьбы здесь внешних игроков, либо выдают желаемое за действительное, либо вызваны к жизни плохим знанием реальности и желанием получить популярность на броских лозунгах.

Интересы основных игроков в ЦА совпадают, как минимум, по следующим трем компонентам:

- поддержание политической стабильности. Здесь никто не хочет политического взрыва,

который может привести к власти радикальные исламистские движения;

- сохранение у власти светских режимов;
- ускоренное экономическое развитие государств региона, которое только и может стать основой политической стабильности.

Эти три направления поддерживают и в Москве, и в Пекине, и в Дели, и в Вашингтоне, и в Брюсселе. В этом смысле экономическую и культурную активность каждой из этих сторон в ЦА не стоит воспринимать (как это порой делается консерваторами, живущими представлениями «холодной войны», причем далеко не только в России) как угрожающую интересам других стран. Если ЕС или Китай инвестирует в экономику ЦА, поддерживает там культурную и научно-исследовательскую деятельность, это не значит, что интересы России страдают. Ведь эти усилия, в конечном счете, ведут к экономическому и культурному развитию этих стран. Противодействие подобной деятельности выглядит глупо, как позиция «ни себе, ни людям», раздражает жителей ЦА, да оно и вряд ли осуществимо в современном мире. Другое дело, что России самой надо проявлять большую расторопность и не жалеть средств на подобные программы.

Конечно, совпадение коренных государственных интересов не означает отсутствия экономической конкуренции между отдельными компаниями различных стран. Многие из них, в том числе и крупные государственные корпорации, в частности, энергетические, безусловно, конкурируют здесь за рынки. Порой их поддерживают свои правительства. Однако экономическую конкуренцию между отдельными компаниями нельзя смешивать с борьбой между самими государствами. Такая конкуренция часто возникает между самыми тесными союзниками. Вспомним, например «картофельную войну» между США и Канадой 1982-83 года, «банановую войну», затрагивающую интересы США, Великобритании, ЕС и ряда государств Латинской Америки. Это были острые экономические конфликты, но они не привели к ухудшению политических отношений, основанных на солидной, союзнической базе. Российское правительство обязано защищать интересы национальных компаний, в том числе и в ЦА, но это вовсе не должно приводить к политическим конфликтам там, где коренные государственные интересы сходятся.

Несколько особняком стоит проблема демократизации и соблюдения прав человека в ЦА. Естественно, против демократизации в теории никто не выступает. Однако в государствах слаборазвитых выбор часто стоит не между демократией и авторитаризмом, а между стабильностью и хаосом, способным привести к власти радикалов разных мастей. На Западе многие, хотя и не все, склонны смотреть на эту проблему идеологически, а не прагматически, призывая к демократизации здесь и сейчас, независимо от последствий. Здесь взгляды

■ Международные отношения

основных внешних игроков, действующих в ЦА, могут не вполне совпадать. К тому же среди них есть и такие, кто опасается распространения «вредных либеральных идей» на собственной территории.

В этом плане крайне интересно потенциальное влияние революционной волны в арабском мире на политическую ситуацию в ЦА. Политическая культура государств этого региона лишь частично напоминает ситуацию в арабском мире. За исключением Киргизии, везде здесь, как до недавнего времени и в арабском мире, у власти находятся авторитарные клановые коррумпированные режимы разной степени жесткости, а наиболее распространенной религией является ислам. Однако все же живут здесь совсем другие народы, долго находившиеся в составе СССР, а потому – гораздо более светские.

Пока что опыт Киргизии показывает, что демократизация возможна, но существует и серьезная угроза дестабилизации, роста национализма и ксенофобии. Пожалуй, наиболее опасной в смысле распространения дестабилизации является сегодня ситуация в Узбекистане. Здесь у власти – наиболее жесткий режим семейного типа, очень похожий на правившие в Северной Африке. К тому же попытки его свергнуть уже были. Напряженная ситуация и в Таджикистане. Внешне спокойная Туркмения еще может удивить мир. В целом стабильно развивающийся Казахстан относительно стабилен, хотя и здесь встает проблема передачи власти. Киргизии, уже пережившей две революции, угрожает скорее хаос и распад, чем новый всплеск антиправительственных волнений.

В любом случае, в интересах России и всех других внешних игроков – сохранение стабильности в регионе. В то же время, события в арабском мире показывают, что даже при серьезной поддержке извне авторитарные режимы в развивающихся странах не вечны. Коррупция, клановость, nepотизм рано или поздно вызывают такую ненависть населения, что никакие рациональные соображения не могут ее сдержать. Об этом нам в России, как и в других государствах, имеющих в ЦА интересы, необходимо задуматься. Выходом из ситуации была бы разработка совместной программы экономической и политической модернизации в регионе. А для этого необходимо сотрудничество всех основных сил и игроков, общее понимание возможной опасности.

Проблема расширения ШОС. До недавнего времени все государства ШОС и большинство экспертов придерживались мнения, что увеличивать количество членов организации до поры до времени не стоит, так как первоначально необходимо укрепить ее в существующем составе, наладить механизмы работы, набраться опыта. Именно поэтому в мае 2006 года на заседании Совета министров иностранных дел ШОС (СМИД) была достигнута негласная договоренность о моратории на прием новых членов. Негласной она была потому, что, по сути, противоречила Хартии

ШОС, провозглашавшей организацию открытой. Этот мораторий подтверждался на заседаниях Совета глав государств ШОС (СГГ) в июне 2006 в Шанхае, в августе 2007 в Бишкеке и в июне 2010 г. в Ташкенте.

Между тем, интерес к ШОС в мире рос. Еще в 2006 году с просьбой о предоставлении статуса полноправного члена обратился Пакистан, имевший статус наблюдателя, а в 2007 и 2008 – другой наблюдатель, Иран. В 2010 году о своем желании стать полноправным членом заявил еще один наблюдатель – Индия. Правда, вероятно, опасаясь отказа, что было бы для такой крупной страны сильнейшим ударом по самолюбию, сделала она это не в форме, зафиксированной в документах организации, а направив официальные письма министрам иностранных дел государств-членов. В 2009 году на встрече в Екатеринбурге главы государств-членов ШОС ввели новый статус – «партнера по диалогу», – который был предоставлен Шри Ланке и Белоруссии. Интерес к установлению контактов с ШОС проявляют Египет, Непал, Сербия, Катар, Азербайджан, Турция и другие страны. Уже в 2011 году Турция обратилась к Генеральному секретарю ШОС с просьбой предоставить ей статус партнера по диалогу, официальный интерес к этому статусу проявили и США. Оба эти государства – члены НАТО, что свидетельствует о том, что теперь и в этом альянсе к ШОС относятся крайне серьезно.

Нежелание принимать новых членов до самого последнего времени в ШОС объясняли техническими причинами: отсутствием механизмов присоединения к организации. Однако сегодня такой механизм фактически создан, приняты соответствующие документы, разработана четкая процедура. На заседании СГГ в Ташкенте в июне 2010 года было одобрено Положение о порядке приема новых членов. В этом документе четко сформулированы критерии, которым новый член должен соответствовать. Согласно Положению, государство, желающее стать полным членом ШОС, должно принадлежать к евро-азиатскому региону, иметь дипломатические отношения со всеми государствами-членами, обладать статусом наблюдателя или партнера по диалогу, поддерживать активные (субстантивные) торгово-экономические связи с государствами-членами, не находиться под санкциями СБ ООН. Последний критерий отсекает на неопределенное время возможность членства одного из активных заявителей – Ирана. В сфере безопасности международные обязательства государства, претендующего на полное членство, не должны противоречить международным договорам и иным документам, принятым ШОС. Кроме того, оно не должно находиться в состоянии вооруженного конфликта с другим государством или государствами.

Положение в деталях определило этапы приема в члены ШОС. В качестве первого шага глава государства-заявителя должен направить официальное обращение с просьбой о предоставлении членства к председателю

СГГ через председателя СМИД, то есть к главе государства, являющегося на данный момент председателем организации, через его министра иностранных дел. Затем СГГ, по представлению СМИД, принимает решение о начале процедуры приема, и готовится «Меморандум об обязательствах государства-заявителя в целях получения статуса государства – члена ШОС». Меморандум подписывается министром иностранных дел государства-заявителя и Генеральным секретарем ШОС по поручению СГГ. Выполнение государством-заявителем содержащихся в Меморандуме обязательств позволяет СГГ принять решение о предоставлении ему статуса государства-члена ШОС. В случае невыполнения заявителем обязательств по Меморандуму СГГ может принять решение о приостановлении или прекращении процедуры приема.

На саммите ШОС в Астане в июне 2011 года был принят типовой Меморандум, что стало последним шагом в создании формальной базы для приема новых членов. После этого нет никаких оснований отказывать в приеме желающим, ссылаясь на отсутствие соответствующих процедурных документов. Создание реальной возможности приема новых членов складывается в ШОС крайне своевременно. Дело в том, что ряд государств в последнее время изменили свое отношение к мораторию и выступают за прием новых членов. Так, Таджикистан по культурно-историческим причинам поддерживает кандидатуру Ирана. Именно поэтому в Душанбе до последнего момента возражали против включения в Положение о порядке приема новых членов критерия, предусматривающего отсутствие санкций СБ ООН, Однако Таджикистан вынужден был уступить давлению остальных членов, опасавшихся, что прием Ирана может привести организацию к серьезной конфронтации с Западом.

После отсечения Ирана основным сторонником расширения стала выступать Россия. На саммите в Душанбе в 2008 году она инициировала создание специальной группы экспертов ШОС по вопросам расширения Организации, которая и подготовила проекты документов о вступлении. Российская позиция связана с ее активной поддержкой кандидатуры Индии. Поддержка Москвой стремления Индии стать полноправным членом ШОС зафиксировано в тексте совместной российско-индийской декларации об углублении стратегического партнерства. Документ был подписан главами двух государств во время официального визита в Россию премьер-министра Республики Индии М. Сингха по приглашению президента Д.А. Медведева в декабре 2009 года².

Эта позиция России представляется заслуживающей поддержки. Принятие такой крупной и в целом успешно развивающейся страны, как Индия, серьезно увеличило бы международный авторитет и влияние ШОС. Этому способствовал бы международный вес и масштабы этой великой страны, благодаря которой ШОС стала бы самой

крупной международной организацией в мире после ООН по совокупному населению ее членов. Значительно увеличился бы ее политический вес, а также экономическая привлекательность среди развивающихся стран за счет добавления к успешной китайской модели развития, не менее результативной, чем индийская.

Содействовало бы оно решению и ряда проблем, стоящих перед организацией. Одна из основных ее задач – интенсификация сотрудничества в Центральной Азии. С одной стороны, участие государств Центральной Азии в ШОС – стабилизирующий фактор. С другой стороны, сами эти страны стремятся использовать возможности ШОС для нужд собственного развития. Члены ШОС разделяют следующие общие цели в Центральной Азии:

- 1) поддержание политической стабильности в государствах региона;
- 2) сохранение у власти светских режимов как альтернативы радикальному исламизму,
- 3) ускоренное экономическое развитие государств ЦА как основы политической стабильности.

Россия активно сотрудничает с Китаем в рамках ШОС по осуществлению этих целей, причем Пекин признает традиционные российские интересы в этом регионе, а Россия приветствует стабилизирующее китайское экономическое присутствие. Тем не менее, некоторые в России опасаются слишком быстрого усиления экономической роли Китая в ЦА. Вступление Индии с ШОС с этой точки зрения можно только приветствовать, так как эта страна способна внести значительный дополнительный вклад в развитие стран региона и способствовать диверсификации их внешнеэкономических связей.

Индийские интересы в ЦА полностью совпадают с интересами стран-членов ШОС, а задачи развития самой Индии вполне отвечают задачам организации. Индия – светское государство, активно борющаяся с этническим национализмом, сепаратизмом и религиозным экстремизмом. Она на своем опыте хорошо знает, что такое угроза терроризма. Последние десятилетия Индия успешно развивает свою экономику, причем ее уникальная, ориентированная на внутренний рынок экономическая модель, показавшая свои преимущества во время нынешнего мирового кризиса, дополняла бы другие привлекательные модели развития государств-членов ШОС. Для самой Индии отношения с Россией, Китаем и Центральной Азией всегда были важнейшими приоритетами.

Прием Индии значительно способствовал бы стабилизации положения и ускоренному экономическому развитию государств Центральной Азии. Индия имеет с этим регионом длительную историю взаимоотношений. Были времена, когда Центральная Азия, Афганистан и северные части Индии входили в состав одного государства. Неудивительно, что история и культура этих государств тесно связаны между

■ Международные отношения

собой. Индия и сегодня активно развивает торгово-экономические связи с Центральной Азией, осуществляет здесь серьезные инвестиции. Укрепление ее экономических позиций здесь не противоречило бы интересам других государств ШОС, но служило бы общей цели – экономическому развитию этого региона, одновременно балансируя растущее экономическое влияние Запада, в особенности ЕС. Не следует сбрасывать со счетов и позитивное политическое влияние Индии, ведь Индия – крупнейшая в мире демократия, одновременно сумевшая сохранить многие собственные ценности и специфику.

Большой вклад Индия могла бы внести и в деятельность ШОС по стабилизации ситуации в Афганистане и решению связанных с этим проблем. Индия могла бы оказать значительную поддержку программам ШОС и ее членов, направленным на стабилизацию афганской экономики. В целом, в Индии, как и в большинстве других государств-членов ШОС, не понаслышке знакомы с угрозами терроризма, сепаратизма и религиозного экстремизма, а также знают о непосредственной связи между этими «тремя видами зла». В геополитическом плане важным результатом полноценного подключения Индии к деятельности ШОС могло бы стать смещение ее заинтересованности в партнерстве от Запада к России и государствам Азии.

На нынешнем этапе главным оппонентом идеи приема Индии в ШОС выступает КНР, выдвигающая в этой связи ряд аргументов:

- первый - в сравнительно молодой ШОС в результате приема такой крупной страны возникнет много организационных проблем, которые трудно будет решать;
- второй - полностью изменится лицо организации и будет еще в большей степени затруднен и без этого непростой процесс принятия решений;
- третий – в ШОС нужно будет вводить в качестве официального английский язык, что вело за собой расширение состава общих органов и т.п.

В принципе, все это так и есть. Но, учитывая и значительный финансовый потенциал Индии, и квалификацию государственных служащих, все эти проблемы можно решить. В любом случае, перечисленные выше выгоды от вступления Индии в ШОС значительно превышают гораздо менее значительные возникающие в этой связи организационные трудности. Реальная причина сомнений Китая – сложные двусторонние отношения с Индией. Однако в последнее время на этом направлении наметилось улучшение. А работа этих двух великих азиатских держав в одной международной организации будет способствовать и интенсификации конструктивного двустороннего диалога.

В более широком плане, России и Китаю, которые просто из-за своих масштабов считаются лидерами ШОС, конечно, придется поде-

литься влиянием в организации. Но здесь им необходимо принять стратегическое решение: что важнее - собственное влияние внутри ШОС или рост влияния организации в целом в мире? Представляется, что и для Москвы, и для Пекина второе выглядит гораздо более предпочтительным. Ведь если для страны важнее исключительно собственное влияние, то зачем вообще вступать в международные объединения? Между тем, увеличения влияния международной организации, в которой то или иное государство состоит, ведет в целом и к росту международного престижа самого этого государства. Именно так рассуждали в большинстве из наиболее влиятельных международных объединений, принимая решение об их расширении: в НАТО, ЕС и АСЕАН.

С этой точки зрения можно было бы приветствовать и вступление в ШОС Пакистана, подавшего официальную заявку раньше Индии. Конечно, экономическая роль Пакистана в ШОС была бы не столь велика, как Индии. Однако Пакистан играет ключевую роль в урегулировании положения в Афганистане и обладает значительным экономическим и политическим влиянием в регионе. Кроме того, вступление Пакистана, поддерживающего тесные отношения с КНР, могло бы способствовать получению согласия Пекина на принятие Индии.

Конечно, привнесение в ШОС индо-пакистанских разногласий из-за Кашмира представляет собой определенный вызов для молодой организации. В то же время необходимо учитывать, что и Индия, и Пакистан состоят в Южно-азиатской ассоциации регионального сотрудничества (СААРК), и этот конфликт не сказывается на ее работе. Как и в случае с Китаем, работа Индии и Пакистана в еще одной международной организации должна способствовать налаживанию конструктивного диалога между Дели и Карачи.

Принятие Пакистана способствовало бы удовлетворению интересов Пекина, который пока настроен на подключение к ШОС Монголии и Туркменистана. В принципе, против этого никто не возражает. Принятие Монголии, довольно активно сотрудничающей с ШОС в качестве наблюдателя, закрыло бы единственную территориальную брешь в самом центре пространства ШОС. Туркменистан, обладающий, как и Монголия, значительными природными ресурсами, мог бы играть важную роль в энергетическом сотрудничестве в рамках ШОС. Кроме того, последнее время эта страна проявляет большую активность на афганском направлении, и недавно выступила с инициативой начать переговоры в Ашхабаде по проблеме внутреннего афганского урегулирования, ссылаясь на свой опыт участия в прекращении гражданской войны в Таджикистане. Проблема здесь только в одном: ни Монголия, ни Туркменистан большого интереса к вступлению ШОС в качестве полноправного члена не проявляют и официального обращения по этому поводу не направляли. Можно было

бы только приветствовать усилия Пекина по стимулированию интереса Улан-Батора и Ашхабада к участию в ШОС.

Последнее время ШОС активно подключается к решению проблем вокруг Афганистана. Естественно, что рассмотрение этих проблем вряд ли возможно без участия самого Афганистана. В связи с этим представляется, что существующий механизм контактной группы ШОС-Афганистан уже недостаточен, необходимо подумать о предоставлении Афганистану, по крайней мере, статуса наблюдателя.

В определенных кругах ШОС сегодня существует мнение, что к деятельности организации ни в какой форме нельзя допускать страны-члены НАТО, которые могут стать своеобразным «троянским конем» в организации. Такая позиция представляется недальновидной. Подключение некоторых стран-членов НАТО в качестве партнеров по диалогу значительно укрепило бы международный авторитет ШОС и показало бы всему миру, что Североатлантический альянс, первоначально смотревший на ШОС с опаской и скептицизмом, теперь видит в ней ценного партнера. В то же время подключение Турции к ШОС в какой-либо форме будет способствовать усилению тенденции к независимости внешней политики Анкары, которая возникла как реакция на отказ в приеме в Евросоюз.

Что касается США, то их интерес к ШОС явно вызван стремлением переложить на нее часть ответственности за решение афганского вопроса. Но, как показано выше, интересы ШОС и США в Афганистане во многом совпадают. Подключение США к деятельности ШОС, пусть даже и в ограниченном масштабе, для начала как члена контактной группы ШОС-США (по примеру контактной группы ШОС-Афганистан), способствовало бы интенсификации диалога ШОС с НАТО по Афганистану и повышению международного престижа организации.

Расширение и организационная реформа. Противники расширения ШОС часто приводят аргумент: чем больше членов в организации – тем сложнее управление и менее эффективен ее аппарат. Однако это не всегда так. Аппарат ШОС с самого основания страдает недостаточной эффективностью, а расширенная организация парадоксальным образом может дать толчок к его реформе. Прием новых членов уже будет означать серьезные изменения, да и эти новые члены посмотрят на устройство постоянных органов свежим взглядом.

В чем видится проблема постоянных органов, прежде всего Секретариата? Сегодня расположенный в Пекине Секретариат, по сути, не является самостоятельным органом международной организации, проводящим собственный курс. Это конгломерат представителей государств-членов, министерства иностранных дел которых могут в любое время направить любого сотрудника туда на работу и отозвать его. Естественно, такие сотрудники в реальности подчиняются в

большей степени не Генеральному секретарю, а собственным министерствам, чаще всего в лице национального координатора. Каждый, даже мельчайший, вопрос, командировка на мероприятие в другой стране или выделение небольшой суммы из бюджета должны согласовываться со СМВД. В этих условиях в Секретариате отсутствует корпоративная этика, собственное лицо и собственные корпоративные интересы. От такого органа вряд ли можно ожидать разработки стратегических планов и предложений, отличных от тех, что предлагает та или иная страна-член.

Между тем, опыт большинства эффективных международных организаций (ООН, ЕС, АСЕАН и др.) показывает, что сотрудники их постоянных органов должны быть международными чиновниками, то есть в своей работе не зависеть от правительств своих стран. Для проведения линии страны, например, в ООН, существует национальный представитель при этой организации. Сотрудник же ООН, будь он гражданином России, Франции, США или Камеруна, подчиняется своему руководителю в организации, а не посольству своей страны. Только в этих условиях он может думать об интересах организации в целом и активно продвигать их.

Секретариату ШОС крайне необходима реформа в этом направлении. Для этого необходимо принять следующие меры:

1) предоставить право Секретариату без оглядки на СМВД и МИДы стран-членов распоряжаться бюджетом ШОС;

2) организовать прием на все должности в Секретариате по конкурсу, создав при нем конкурсную комиссию;

3) принимать на работу в Секретариат по результатам конкурса по контракту, действие которого нельзя прекратить раньше срока его истечения и лишь по решению самого Секретариата в случае невыполнения его условий сотрудником;

4) предусмотреть возможность обжалования трудовых конфликтов в суде государства местопребывания Секретариата либо в специально созданном органе ШОС;

5) квоты на занятие должностей гражданами той или иной страны-члена вполне могут быть сохранены, так как изменится лишь система их занятия: не по направлению, а по открытому конкурсу, путем выбора из нескольких кандидатур.

Конечно, в этом случае правительства государств-членов потеряют полный контроль над своими гражданами, работающими в Секретариате ШОС. Но это послужит лишь оздоровлению организации. Ведь не секрет, что порой Секретариат ШОС рассматривается как место, куда можно направить работника, не слишком необходимого МИДу (либо перед пенсией, либо в связи с его недостаточной активностью, либо по другим причинам).

Другой организационный вопрос, который необходимо поставить в ближайшее время – реформа консенсусного метода принятия решений. Уже сегодня формальное понимание

■ Международные отношения

консенсуса позволяет Узбекистану фактически блокировать сотрудничество в экономической и культурной сферах. Ташкент категорически отказывается участвовать в образовательных программах (в Университете ШОС), а также в Молодежном совете ШОС. Конечно, позицию всех членов ШОС необходимо уважать, вызвана ли она нежеланием допускать чуждое влияние в молодежную среду или реальными опасениями относительно качества образования в других странах. В Узбекистане, например, объясняют нежелание идти на взаимное признание дипломов о высшем образовании тем, что в некоторых других странах ШОС такие дипломы продаются в подземных переходах.

Но, в то же время, отсутствие интереса к совместным проектам со стороны одного члена не должно блокировать возможность сотрудничества между остальными. Здесь можно воспользоваться опытом других международных организаций. Например, в Уставе АСЕАН (ст. 20) имеется положение о том, что в случае, если по какому-то вопросу консенсус не достигнут, он может быть передан на рассмотрение саммита организации. На практике действует механизм, согласно которому государства, не заинтересованные в том или ином проекте, просто не участвуют в нем, не мешая при этом другим. Опыт же ЕС показывает, что расширение организации ведет к постепенному отходу от принципа консенсуса.

Расширение и экономика. Экономическое сотрудничество является наиболее слабым направлением деятельности ШОС. Многосторонние проекты в экономике фактически отсутствуют. В отчетах обычно фигурируют цифры двустороннего сотрудничества, которое, в принципе, развивалось бы и без ШОС (хотя работа ШОС и оказывает на него стимулирующее воздействие). О необходимости интенсификации экономического сотрудничества в ШОС Президент России Д.А.Медведев говорил как на Екатеринбургском (2009), так и на Ташкентском (2010) саммитах организации.

Основная причина торможения экономического сотрудничества – отсутствие механизма финансирования многосторонних проектов. Бюджет ШОС слишком скромный, да и не предназначен для этих целей. Давно ведутся разговоры о создании Фонда или Банка развития ШОС, однако он все еще не создан. Китай фактически настаивает на создании банка, в котором голоса распределялись бы в зависимости от размера взноса. Другие опасаются, что взнос Китая будет наибольшим, и Пекин будет контролировать банк и использовать его средства в своих интересах.

Россия предлагает Фонд развития (специальный счет) как механизм финансирования предпроектных работ, прежде всего в таких областях, как энергетика, транспорт, высокие технологии. При этом предполагается, что реализация самих проектов будет финансироваться Межбанковским объединением ШОС. Такое предложение обусловлено позицией ряда министерств РФ. Они

полагают, что в случае создания банка обладающий большими финансовыми возможностями Китай обречен на доминирование в нем. Альтернативу этому они усматривают в активном использовании созданного в рамках ЕврАзЭС Евразийского банка развития, в котором российская доля значительно превышает доли других участников.

Такая позиция представляется недальновидной. Банк ШОС с участием Китая обладал бы значительно большими финансовыми возможностями, чем Евразийский банк развития (где активным участником, кроме России, является лишь Казахстан). Дело в том, что часть средств Банка ШОС можно было бы направлять и на проекты в России. Кроме того, Москва в таком случае получила бы возможность влиять на китайское финансовое участие в проектах стран-членов ШОС. А в настоящее время Китай в одностороннем порядке выделяет значительные средства на льготные кредиты среднеазиатским членам ШОС (на данный момент – более 10 млрд. долларов США), но исключительно исходя из собственных интересов.

Как раз нынешняя ситуация, а не создание Банка ШОС, ведет к экономическому доминированию Китая в регионе. Что касается способности и желания финансировать крупные многосторонние проекты Межбанковским объединением ШОС, то оно представляется сомнительным. К тому же соотношение финансовых средств в нем не отличается от соотношения финансовых возможностей государств-членов ШОС в целом. Представляется, что в российских интересах – согласиться на создание Банка развития ШОС, при этом предусмотрев, что Китай и Россия вносят в его капитал равные доли (по образцу бюджета ШОС), и, соответственно, обладают в нем равным количеством голосов. Принятие Индии в ШОС с этой точки зрения было бы также крайне полезным, так как и она могла бы внести в такой банк долю, равную китайской и российской, и тем самым исключить возможность чьего-либо одностороннего доминирования в нем.

Саммит в Астане и перспективы ШОС. Прошедшее 15 июня 2011 года в Астане заседание Совета глав государств ШОС показало всю сложность решения острых проблем организации. Несмотря на юбилейную торжественность, фактически ни по одному из описанных ключевых вопросов продвижения достигнуто не было.

Не были рассмотрены конкретные кандидатуры на получение статуса полноправных членов. Туманная формулировка официального информационного сообщения о том, что «Совет национальных координаторов и рабочая группа экспертов продолжат рассмотрение комплекса вопросов, связанных с расширением ШОС, включая согласование необходимых юридических, административных и финансовых условий для приёма новых членов»³, вероятно, следует понимать как победу китайского подхода к данной проблеме. Он, как известно,

заключается в затягивании расширения ссылками на сложность и длительность процедуры, и передаче вопроса в органы, в компетенцию которых не входит принятие окончательного решения. Единственным значительным успехом в этом направлении можно считать тот факт, что, по некоторым данным, благодаря активной поддержке России удалось сдвинуть с мертвой точки вопрос о предоставлении статуса наблюдателя Афганистану.

Механизм финансирования многосторонних проектов даже в мягкой, российской форме «специального счета» так и не был согласован. И это несмотря на то, что в своем выступлении Д.А. Медведев заявил, что «вопрос о специальном счёте Шанхайской организации сотрудничества... созрел». Российский президент подчеркнул при этом, что ШОС должна быть переориентирована на «крупные региональные, межстрановые проекты»⁴. Но согласована была лишь рекомендация Деловому Совету и Межбанковскому объединению ШОС «принять согласованные практические шаги по реализации многосторонних проектов», при этом никакой межгосударственный орган финансирования подобных проектов даже не упоминается.

Впрочем, согласно широко распространенному мнению, главным препятствием на пути создания такого органа является жесткая позиция Министерства финансов Российской Федерации, поэтому

для решения «перезревшего вопроса» Д.А. Медведеву, вероятно, следует оказать давление на собственное правительство.

Вопросы реформирования работы исполнительных органов ШОС в официальных документах саммита также никак не затрагиваются. В целом, представляется, что для превращения в эффективную международную организацию, оказывающую значительное влияние на все аспекты развития региона, ШОС предстоит еще большая работа.

Lukin A.V. The Shanghai Cooperation Organization Politics in Central Asia and Afghanistan.

Summary: The interest to Shanghai Cooperation Organization is growing around the world. However, currently the organization faces a task of transforming into serious international mechanism which would promote effective cooperation between the member states in a number of areas. The SCO efforts should be aimed at a comprehensive solution of the Afghan problem. Another major task of SCO is intensification of cooperation in Central Asia. SCO also faces the task of expanding by accepting more countries as full members. The obvious candidates are India, Pakistan, and Iran. Connecting the major economies such as India and Pakistan to that of other SCO members could become a stimulating factor for the development of economic cooperation and give an impulse for the implementation of multilateral projects. But the enlargement of the organization would require an institutional reform of the SCO.

Ключевые слова

ШОС, афганская проблема, интенсификация сотрудничества в Центральной Азии, расширение, организационная реформа.

Keywords

SCO, the Afghan problem, the intensification of cooperation in Central Asia, expansion, organizational reform.

Примечания

1. Информационное сообщение по итогам заседания Совета глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества, посвящённого десятилетию ШОС. 15 июня 2011 года. http://news.kremlin.ru/ref_notes/965
2. Совместная декларация между Российской Федерацией и Республикой Индией об углублении стратегического партнерства с целью противодействия глобальным вызовам 7 декабря 2009 года. http://www.rusembassy.in/index.php?option=com_content&view=article&id=1761:7-2009-&catid=6:2010-01-21-11-02-17&directory=1&lang=ru
3. Информационное сообщение по итогам заседания Совета глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества, посвящённого десятилетию ШОС. 15 июня 2011 года. http://news.kremlin.ru/ref_notes/965
4. Д.А.Медведев. Выступление на заседании Совета глав государств – членов ШОС в расширенном составе. 15 июня 2011 года, Астана. <http://www.kremlin.ru/transcripts/11578>