

ШОС как механизм взаимодействия России и государств Центральной Азии в сфере безопасности

Автор: В. Парамонов, О. Столповский

Постоянный адрес статьи: <http://www.easttime.ru/reganalitic/1/181.html>

Многостороннее сотрудничество России с государствами Центральной Азии в сфере безопасности помимо формата Содружества независимых государств (СНГ) и Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), которые, по сути, являются интеграционными/объединительными структурами постсоветских республик, осуществляется также и в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), членом которой является Китайская Народная Республика (КНР).

Присутствие в ШОС одной из крупнейших региональных держав, тем более стремящейся в мировые лидеры, безусловно накладывает определенный отпечаток на характер российско-центральноазиатского многостороннего сотрудничества в такой деликатной сфере как безопасность. Поскольку Китай является одним из главных инициаторов создания данной региональной организации и с самого начала принимал деятельное участие в развитии в ее рамках институтов многостороннего взаимодействия, представляется целесообразным рассмотреть практическую наполняемость сотрудничества РФ и стран ЦА в сфере безопасности непосредственно с участием КНР и в динамике развития ШОС.

Период функционирования «Шанхайской пятерки» (1996 – 2001 гг.)

Шанхайская организация сотрудничества была сформирована на базе соглашений об укреплении доверия в военной области и о взаимном сокращении вооруженных сил в районе бывшей советско-китайской границы, заключенных в 1996 и 1997 годах между Казахстаном, Кыргызстаном, Китаем, Россией, Таджикистаном (т.н. Шанхайская пятерка). При этом побудительным мотивом к объединению трех государств ЦА с РФ и КНР стала естественная реакция на реальную опасность превращения региона в зону перманентной нестабильности из-за резкой активизации международного терроризма, религиозного экстремизма и этнического сепаратизма. В качестве объединяющего фактора тогда основную роль сыграл вооруженный конфликт в Афганистане, где обострилось вооруженное противостояние между войсками так называемого Северного альянса и Движением «Талибан». Кроме того, для Москвы, также как и Пекина, это была привлекательная возможность объединить усилия и потенциалы центральноазиатских государств для сдерживания возможной экспансии других мировых центров силы в Центральной Азии.

По мере эскалации в конце 90-х годов ситуации в Афганистане стала очевидной необходимость в налаживании тесного взаимодействия между участниками «Шанхайской пятерки» по широкому спектру направлений, что потребовало создания постоянных механизмов сотрудничества в форме встреч министров и экспертных групп. На третьем саммите «Шанхайской пятерки» в июле 1998 года в г. Алматы (Казахстан) было достигнуто понимание о необходимости углубленных консультаций по проблемам региональной безопасности, а также совместной борьбы с этническим сепаратизмом, религиозным экстремизмом, международным терроризмом и

транснациональной преступностью. Алматинская встреча придала тогда импульс процессу сближения пяти государств, позволила подойти к нему с новыми расширенными критериями и замыслами, обозначила начало работы по синхронизации подходов к целому ряду актуальных проблем региона Центральной Азии и международной жизни в целом.

Уже в августе 1999 года на бишкекском саммите «Шанхайской пятерки» Москва и Пекин призвали к скорейшему формированию договорно-правовой базы и созданию механизмов взаимодействия правоохранительных органов и спецслужб по пресечению террористических и экстремистских проявлений, оперативному реагированию и обмену информацией. В декабре 1999 года в г.Бишкеке состоялась встреча руководителей правоохранительных органов и спецслужб России, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Китая, на которой был подписан Меморандум «Об организации практического взаимодействия» указанных структур.

В марте 2000 года в г.Астане была проведена первая встреча министров обороны стран-участниц «Шанхайской пятерки». С этого времени контакты по военной линии стали осуществляться на регулярной плановой основе, а взаимодействие государств, по крайней мере на консультативном уровне, становилось все более тесным. В июле 2000 года «Шанхайская пятерка» была переименована в «Шанхайский форум». Фактически начала складываться архитектура новой международной организации по региональной безопасности, которая рассматривалась как Россией, так и Китаем в качестве дополнительной площадки для налаживания взаимодействия между собой и со странами Центральной Азии.

Период функционирования ШОС (2001 год – настоящее время)

В 2001 году на очередном саммите «Шанхайского форума» в г.Шанхае (Китай) было принято решение о подключении к данному объединению пяти государств Узбекистана, что сыграло важную роль в превращении «пятерки» в организацию широкопрофильного сотрудничества – Шанхайскую организацию сотрудничества. Декларация об ее создании была подписана на том же саммите 15 июня 2001 года.

Первоначально многостороннее сотрудничество участников ШОС в основном не выходило за рамки действий по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом в Центральной Азии. Уже в июне 2001 года была подписана совместная Конвенция «О борьбе с терроризмом, экстремизмом и сепаратизмом», которая предусматривала еще более тесное взаимодействие между государствами Центральной Азии, Россией и Китаем в данном направлении. В том же 2001 году в связи с событиями 11 сентября главы правительств шести государств-членов ШОС опубликовали заявление с осуждением террористического акта, выразив решимость совместно с мировым сообществом вести непримиримую борьбу с терроризмом.

23 мая 2002 года в г.Астане (Казахстан) было проведено очередное заседание руководителей правоохранительных ведомств и спецслужб государств-членов ШОС, на котором было подписано Решение «О проекте Соглашения между государствами-членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре». Также был принят проект данного Соглашения и было рекомендовано ускорить на его основе разработку других соответствующих документов с тем, чтобы в максимально сжатые сроки задействовать объединенную антитеррористическую структуру.

Организационное оформление ШОС как объединения шести государств состоялось на саммите в г. Санкт-Петербурге (Россия) 7 июня 2002 года, когда была принята Хартия ШОС – базовый уставной документ, определяющий задачи, цели и принципы Организации, ее структуру и основные направления деятельности. С декабря 2004 года ШОС имеет статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН. Для придания Организации большего международного веса, к деятельности ШОС были привлечены новые страны. В 2004 году в состав Шанхайской организации сотрудничества на правах наблюдателей вошла Монголия, а в 2005 году – Иран, Пакистан и Индия.

На современном этапе ШОС превратилась в организацию многопрофильного сотрудничества России, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана и Китая, для которых в числе приоритетных задач остается обеспечение региональной безопасности и противодействие транснациональным угрозам, в первую очередь с территории Афганистана.

С 2005 года в рамках ШОС функционирует контактная группа «ШОС– Афганистан», которая позволяет проводить консультации по афганской проблематике непосредственно с официальными афганскими лицами. Большинство государств-членов ШОС выступают за оказание коллективной помощи Афганистану под эгидой ООН, справедливо полагая, что стабилизация обстановки и повышение уровня жизни в этой стране кардинально повысит уровень безопасности в регионе в целом.

На бишкекском саммите ШОС в августе 2007 года Россией на рассмотрение участников было вынесено предложение о проведении международной конференции по Афганистану на уровне министров экономики государств-членов ШОС с целью выработки конкретных рекомендаций. Афганская тематика поднималась также и на саммите ШОС в г. Душанбе в августе 2008 года. В частности, президент России Д. Медведев в очередной раз обозначил актуальность проведения в рамках ШОС международной конференции по Афганистану, а также предложил разработать стратегию и программу совместных действий по борьбе с афганским наркотрафиком. Президент Узбекистана И. Каримов, в свою очередь, озвучил свою инициативу о возобновлении деятельности действовавшей в середине 90-х годов под эгидой ООН контактной группы «6+2» по Афганистану, преобразовав ее в группу «6+3», включив в ее состав, с учетом современных реалий, наряду с государствами-соседами, Россией и США, также и НАТО.

Однако, судя по всему, ШОС пока не смогла выработать единую позицию по данному вопросу. Несмотря на целый ряд предлагаемых инициатив, а также частое присутствие президента Афганистана Х. Карзая в качестве гостя на официальных встречах в рамках Совета глав государств-членов ШОС, конкретных результатов работы по данному направлению пока не видно. Региональная антитеррористическая структура (РАТС) ШОС.

Одним из системообразующих элементов ШОС на сегодняшний день является сотрудничество на антитеррористическом фронте. На основании подписанных в 2002 году соглашений, для координации деятельности специальных служб по противодействию международному терроризму в 2004 году был сформирован Исполнительный комитет Региональной антитеррористической структуры (РАТС) ШОС со штаб-квартирой в г. Ташкенте (Узбекистан).

Штат данной организации в основном состоит из сотрудников спецслужб и силовых ведомств стран-участниц ШОС. Согласно официальным данным, в РАТС постоянно работают 30 человек, по 7 специалистов из России и Китая, 6 – от Казахстана, 5 – от Узбекистана, 3 – от Кыргызстана, 2 – от

Таджикистана. Два раза в год проходят заседания Совета РАТС ШОС, который принимает решения обязательного характера по всем вопросам ее деятельности.

Основными задачами и функциями РАТС являются следующие:

- разработка предложений и рекомендаций о развитии сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом для соответствующих структур ШОС, а также стран-членов ШОС;
- содействие компетентным органам стран-членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, в том числе в соответствии с положениями Конвенции;
- сбор и анализ информации, поступающей в РАТС от стран-членов ШОС, по вопросам борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, формирование банка данных РАТС о международных террористических, сепаратистских и иных экстремистских организациях, их структуре, лидерах и участниках, других причастных к ним лицах, а также источниках и каналах их финансирования;
- содействие в подготовке и проведении антитеррористических командно-штабных и оперативно-тактических учений;
- содействие в подготовке и проведении оперативно-розыскных и иных мероприятий по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом;
- установление и поддержание рабочих контактов с международными организациями, занимающимися вопросами борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

На сегодняшний день РАТС является ключевой структурой, выполняющей важные задачи на приоритетных направлениях противодействия угрозам терроризма, сепаратизма и экстремизма. Одним из резервов ее деятельности является обеспечение координации совместного реагирования на ситуации, ставящие под угрозу стабильность и безопасность на территории государств-членов Шанхайской организации сотрудничества. По этой линии в последнее время вырабатываются новые договоренности, в числе которых план действий против угрозы информационной безопасности, политического, преступного и террористического характера. Основные усилия региональной организации также направлены на развитие международных контактов и связей, на совершенствование правового обеспечения ее деятельности.

Взаимодействие силовых структур

Координация работы Организации на данном направлении осуществляется в соответствии с решением ташкентского саммита ШОС (2004 год) через механизм регулярных встреч секретарей советов безопасности государств – членов Организации, а также руководителей силовых структур. Взаимодействие силовых структур государств-членов ШОС, в том числе и оборонных ведомств осуществляется в рамках различного рода совместных мероприятий с привлечением военнослужащих национальных ВС.

Так в августе 2003 года в сопредельных районах Казахстана и Китая состоялись первые в рамках ШОС совместные антитеррористические учения «Взаимодействие-2003», а в июле 2004 года и ноябре 2005 года в Китае прошли семинары по линии оборонных ведомств государств-членов ШОС.

В свою очередь, в марте 2006 года в Узбекистане в рамках Шанхайской организации сотрудничества состоялись совместные антитеррористические учения «Восток-антитеррор-2006», в основу замысла которых были заложены задачи отработки действий по поиску и нейтрализации террористов, вынашивающих планы подготовки и совершения крупномасштабных террористических акций на важных государственных объектах с целью дестабилизации политической и социальной обстановки в государствах ЦА. К учениям, которые проходили в два этапа, привлекались подразделения специальных служб, правоохранительных органов и других силовых структур. На первом этапе проводились командно-штабные учения, в ходе которых создавались оперативные штабы для управления специальными антитеррористическими мероприятиями, организовывалась подготовка специальных операций по нейтрализации групп террористов. На втором этапе учений осуществлялась специальная операция по нейтрализации групп террористов, которая проводилась на двух важных государственных объектах, расположенных на территории Ташкентской области. На данном этапе для участников учения и приглашенных показывалась работа (в реальном масштабе времени) Объединенного оперативного штаба, демонстрировалась силовая фаза операции по освобождению заложников и пресечению диверсионно-террористических актов на объектах повышенной техногенной опасности.

В августе же 2007 года на российском полигоне «Чебаркуль» в Челябинской области состоялись беспрецедентные по масштабам показательные военные учения ШОС «Мирная миссия-2007», в которых приняли участие около 7,5 тысяч военнослужащих и более 1,2 тысячи единиц боевой техники. В учениях «Мирная миссия-2007» были задействованы 4,7 тысяч российских военнослужащих из состава подразделений 76-й воздушно-десантной дивизии, 34-й мотострелковой дивизии Приволжско-Уральского военного округа, армейская и фронтовая авиация 5-й армии ВВС и ПВО, а также подразделения Внутренних войск МВД, Главного управления исполнения наказаний, Пограничной службы ФСБ РФ и других силовых ведомств России. Страны ЦА были представлены десантно-штурмовыми ротами ВС Казахстана и Таджикистана по 100 человек в каждой, а также взводом специального назначения «Скорпион» численностью 30 человек из Кыргызстана. От Узбекистана на учениях присутствовали только военные наблюдатели.

Как представляется, важным итогом учений «Мирная миссия-2007» явилось то, что по завершению мероприятий, за которым наблюдали все главы государств-членов ШОС, президент России В.Путин высказался о возможности в будущем поставить на постоянную основу проведение таких масштабных мероприятий с привлечением и стран-наблюдателей Шанхайской организации сотрудничества – Монголии, Ирана, Индии и Пакистана. Проведение в 2007 году столь крупных учений в рамках ШОС, инициатором которых выступила Россия, дало повод многим экспертам, особенно на Западе, даже для рассуждений о возникновении на базе ШОС своеобразного антинатовского блока.

Среди последних мероприятий особо выделяется состоявшийся в начале сентября 2008 года в Волгограде (Россия) сбор руководящего состава антитеррористических подразделений органов безопасности и специальных служб ряда государств-членов Шанхайской организации сотрудничества (России, Таджикистана, Узбекистана и Казахстана), которые обсудили вопросы совершенствования взаимодействия по противодействию терроризму, в том числе проведению совместных оперативно-розыскных мероприятий по предотвращению угроз совершения терактов на территории государств-членов ШОС. В ходе указанного мероприятия состоялись также совместные оперативно-стратегические командно-штабные учения «Волгоград-Антитеррор-

2008», в которых приняли участие сотрудники антитеррористических структур указанных выше государств. В качестве объекта для отработки совместных антитеррористических действий было использовано одно из предприятий топливно-энергетического комплекса Волгоградской области. Кроме того, отрабатывались совместные действия по оперативному контролю над передвижением условных террористов по одному из наиболее вероятных маршрутов заброски террористических групп.

Таким образом, Россия, на словах отрицая военный характер союза с государствами ЦА в рамках ШОС, делает все же основной упор именно на силовую составляющую, заявляя о необходимости вооруженного противостояния терроризму. Стремление России придать ШОС военный вектор развития объективно выгодно Москве в плане дальнейшего укрепления своих позиций в Центральной Азии.

В целом перспективы развития сотрудничества России и центральноазиатских государств-членов ШОС именно в рамках данной Организации пока представляются не ясными в силу ряда принципиально важных обстоятельств.

Во-первых, неоднозначен подход центральноазиатских участников ШОС к иницилируемому Россией усилению военной составляющей Организации. По крайней мере, на душанбинском саммите ШОС в октябре 2007 года российская сторона так и не получила ответов ни от одной из делегаций на сделанные еще в 2005 году предложения по военной концепции Организации.

Во-вторых, членство в ШОС так и не стало препятствием на пути развития военного сотрудничества РФ и государств региона с США и НАТО. Подобная позиция, по всей видимости, обусловлена желанием России и центральноазиатских стран-членов ШОС, балансируя между интересами более крупных стран иметь более широкий простор для дипломатического маневра при реализации своих национальных интересов.

В-третьих, все центральноазиатские государства-члены ШОС одновременно входят в состав ОДКБ, что создает некоторое дублирование механизмов взаимодействия с Россией в сфере безопасности. При этом, решение конкретных проблем в рамках ОДКБ без участия Китая, то есть в более локальном, «постсоветском формате», где есть определенный уровень доверительности представляется все же где-то более продуктивным и перспективным.

В-четвертых, как представляется, лидирующие позиции в ШОС все же уже принадлежат Китаю, а не России. Поэтому скорее всего Пекин не допустит перехвата своего лидерства Москвой. Кроме того, Китай, делая акцент на торгово-экономическую составляющую взаимодействия, пока сопротивляется любой идее формирования на базе Организации некоего военного мегаблока. Тем более, что сам вопрос военного сотрудничества в рамках ШОС пока не имеет концептуально устойчивой базы.

В итоге, очевидно, что сотрудничество РФ с государствами ЦА в рамках ШОС в сфере безопасности пока не столь продуктивно, в значительной степени наполнено политико-пропагандистской риторикой и мероприятиями, за которыми скрывается расчет каждого из участников Организации для отстаивания своих национальных интересов. В этой связи ШОС, как очень молодой организации еще предстоит пройти проверку временем. А для России, заинтересованной в развитии сотрудничества с государствами Центральной Азии, в том числе и в сфере безопасности, крайне важна задача поиска новых, нестандартных решений и асимметричных ответов на

существующие угрозы безопасности, так как противодействовать им традиционными (в том числе военными) способами становится все труднее (а в ряде случаев – уже невозможно).

В этом плане, представляется, что особого внимания заслуживает идея усиления именно аналитической и аналитико-прогнозной составляющих взаимодействия РФ и ЦА в сфере безопасности, в том числе в рамках ШОС. При этом, в современных условиях важное значение приобретает также необходимость интенсификации взаимодействия между антитеррористическими структурами ШОС, ОДКБ и Антитеррористическим центром СНГ с целью расширения обмена оперативной и аналитической информацией для обеспечения региональной безопасности в Центральной Азии коллективными усилиями.