

Политические институты Большой Евразии: выводы для России¹

А.С. Королев, В.А. Шумкова

Королев Александр Сергеевич – стажер-исследователь Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», аспирант НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17; E-mail: askorolev@hse.ru

Шумкова Вероника Антоновна – стажер-исследователь Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17; E-mail: vshumkova@hse.ru

В настоящей статье авторы анализируют сегодняшнее состояние и перспективы развития ключевых институтов в сфере обеспечения региональной безопасности в Евразии. В качестве кейсов в работе выбраны асеаноцентричные механизмы и евразийские, «континентальные» форматы, представленные Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС) и Организацией Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Особый акцент в работе делается на возможности подключения России к многосторонним инициативам в сфере безопасности в Евразии с точки зрения продвижения стратегических интересов Москвы, а также реализации потенциала ШОС в качестве структурной опоры зарождающегося геостратегического пространства – Большой Евразии.

Авторы приходят к следующему выводу: нынешнее состояние региональных институтов в области безопасности не в полной мере соответствует российским интересам, что вызвано институциональной ограниченностью многосторонних форматов.

В частности, по мнению авторов, основной причиной, не позволяющей асеаноцентричным диалоговым площадкам по вопросам безопасности реализовать свой потенциал в решении поставленных задач, является характер принципов сотрудничества АСЕАН, затрудняющих процесс принятия коллективного решения.

Применительно к ШОС авторы считают, что ключевой проблемой в обозримом будущем может стать достижение консенсуса между государствами-участниками после расширения формата (присоединения Индии и Пакистана) и, как следствие, необходимость трансформации институционального формата под новые реалии.

Авторы приходят к выводу, что в долгосрочной перспективе развитие институциональной среды Большой Евразии с точки зрения обеспечения региональной безопасности целесообразно осуществлять путем тесной координации между ШОС и другими форматами безопасности – ОДКБ и асеаноцентричными площадками.

Ключевые слова: Большая Евразия; Россия; ШОС; ОДКБ; АСЕАН; ВАС; АРФ

Для цитирования: Королев А.С., Шумкова В.А. (2018) Политические институты Большой Евразии: выводы для России // Вестник международных организаций. Т. 13. № 3. С. 70–81 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-03-04.

¹ Статья поступила в редакцию в октябре 2017 г.

Статья подготовлена за счет гранта Российского научного фонда № 17-18-01577 «Формирование Сообщества Большой Евразии и стратегии двустороннего взаимодействия России со странами региона».

В настоящее время пространство Большой Евразии становится ареной столкновения интересов не только великих, но и средних и малых держав. Для Южной Азии характерно наличие ряда застарелых и при этом не затихающих политических и этноконфессиональных конфликтов и споров между расположенными в регионе крупными странами в сочетании с нарастающей угрозой для всех региональных держав со стороны негосударственных игроков, в частности радикальных исламских структур.

На первый план выходит рост индийско-китайских противоречий, имеющих определяющее значение для всего процесса военного строительства Индии. Наряду с традиционным территориальным конфликтом по Тибетскому вопросу, своими действиями стороны создают дополнительные очаги напряженности, ярким примером чего служит вовлеченность Дели и Пекина в конфликты на Мальдивах и Шри-Ланке.

Индия, стремящаяся добиться статуса великой державы и тем самым признания на мировой арене, активно продвигает концепцию Индо-Тихоокеанского региона, которая по своей природе носит антикитайский характер.

Помимо комплекса внутрирегиональных противоречий отдельного упоминания заслуживает стремительная интернационализация проблемы Южно-Китайского моря путем подключения к ее урегулированию США и Японии — участников, напрямую не вовлеченных в территориальный конфликт. С приходом к власти в США администрации Трампа китайско-американское морское противостояние вышло на новый уровень. Еще несколько лет назад возможность прямого военного конфликта между США и Китаем практически исключалась, а в настоящее время сценарий локального вооруженного столкновения более реален, поэтому является предметом широкой экспертной дискуссии.

Наконец, еще одним серьезным вызовом на пространстве Большой Евразии служит распространение нетрадиционных угроз безопасности, таких как пиратство в Малаккском проливе, наркоторговля, нелегальный трансфер вооружений и технологий в ядерной сфере и кибератаки. Совокупность этих факторов также будет подталкивать страны к наращиванию военно-технического потенциала, поэтапной модернизации ВМФ. Это, в свою очередь, может стать катализатором нарастания региональной напряженности.

Таким образом, обострение соперничества в регионе Большой Евразии по линии США — Китай, которое с приходом администрации Дональда Трампа становится более открытым и системным, вкупе с ростом числа нетрадиционных угроз безопасности формирует запрос на развитие многосторонних институтов, а также появление активного и относительно независимого арбитра и поставщика безопасности. Данное обстоятельство создает дополнительное «окно возможностей» для России в плане расширения своего влияния на площадках многостороннего сотрудничества в Евразии.

Ключевые институты и форматы безопасности в Большой Евразии

Если в экономической области существует перегруженность различными институтами и форматами регулирования, то в сфере безопасности, напротив, наблюдается некоторый дефицит развитой инклюзивной институциональной базы. Следует выделить два типа институтов безопасности в Большой Евразии. Во-первых, это форматы, развивающиеся вокруг АСЕАН: ВАС, АРФ и др. Во-вторых, это собственно евразийские (условно — «континентальные») форматы, представленные Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС) и Организацией Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Предполагается, что в институциональную среду Всеобъемлющего партнерства должны встроиться и основанные на базе АСЕАН форматы [President of Russia, 2017]. Однако в настоящий момент большая часть форматов безопасности АСЕАН+ ориентирована скорее на АТР (а потому в ряде случаев включает США и другие тихоокеанские государства). Необходимо определить, имеют ли данные форматы потенциал для органичного встраивания в формирующуюся на базе Всеобъемлющего евразийского партнерства интеграционную площадку. Большую значимость в данной связи имеют продвигаемые АСЕАН многосторонние диалоговые платформы – Восточный азиатский саммит (ВАС), Региональный форум АСЕАН (АРФ) и Совещание министров обороны АСЕАН с диалоговыми партнерами АСЕАН (СМОА+8). Новые тренды в развитии региональных проблем безопасности оказали значительное влияние на способность асеаноцентричных диалоговых платформ по вопросам безопасности реализовывать поставленные перед ними задачи и цели. Многие из того, что стояло на повестке дня, не было реализовано в полную силу или не было осуществлено совсем. АРФ, ВАС и СМОА+8, добиваясь определенных успехов в различных узких сферах, все же не продвинулись далеко в более стратегических вопросах.

Так, например, тема конфликта вокруг территорий в Южно-Китайском море (ЮКМ) не раз поднималась на асеаноцентричных диалоговых платформах, однако больших успехов на этом направлении на площадках АРФ, ВАС и СМОА+8 не было достигнуто. С момента подписания Декларации поведения сторон в ЮКМ в 2002 г. было предпринято мало серьезных шагов по урегулированию вопроса. Осенью 2011 г. государства Ассоциации приняли решение начать работу над текстом кодекса, который потом мог бы стать основой для переговоров с Китаем [Локшин, 2013, с. 29]. Тем не менее в 2012 г. в связи с протестом председательствовавшей на тот момент в АСЕАН Камбоджи выработка текста была приостановлена. С тех пор стороны не раз подтверждали свое стремление к скорейшей выработке и подписанию юридически обязывающего Кодекса (например, в ноябре 2015 г. на XVIII саммите АСЕАН – Китай [Association of Southeast Asian Nations, 2015]), но, так или иначе, реалии таковы, что с момента заключения Декларации прошло уже пятнадцать лет, а какие-либо решительные действия по урегулированию вопроса Ассоциация не предпринимает. Учитывая тот факт, что Китай протестует против обсуждения чувствительного для него вопроса ЮКМ на асеаноцентричных диалоговых площадках, можно сделать вывод, что у асеаноцентричных структур просто не хватает ресурсов, чтобы урегулировать конфликт.

Основной вывод заключается в том, что ключевые для Ассоциации принципы сотрудничества и урегулирования проблем – «Метод АСЕАН» – не в состоянии адекватно разрешить некоторые существенные разногласия. Это, в свою очередь, приводит к тому, что авторитет асеаноцентричных площадок, работа которых базируется на данных принципах, в снижении уровня конфликтности в регионе не сильно велик.

На наш взгляд, основной причиной, не позволяющей асеаноцентричным диалоговым площадкам по вопросам безопасности реализовать свой потенциал в решении поставленных задач, является характер принципов сотрудничества АСЕАН. Наиболее проблемным в данной связи можно назвать принцип консенсуса, по которому решения принимаются только на основе общего согласия. Некоторые исследователи утверждают, что это ограничивает возможности для сотрудничества [Михневич, 2016, с. 114]. Наглядным примером того, как принцип консенсуса может тормозить принятие конструктивных решений, может стать эпизод с провалом принятия в 2012 г. общего коммюнике по результатам ежегодного саммита министров иностранных дел АСЕАН. Причина неудачи заключалась в том, что Камбоджа настаивала на исключении из подготавливаемого АСЕАН предварительного текста Кодекса поведения сторон в ЮКМ

упоминания о деятельности Китая у исключительной экономической зоны Вьетнама и мыса Скарборо, чему предсказуемо препятствовали Филиппины и Вьетнам [Thayer, 2013, p. 78]. Таким образом, Камбоджа, на действия которой оказывал сильное влияние Китай (в 2012 г. Китай был основным импортером Камбоджи), воспользовавшись принципом консенсуса, саботировала принятие итогового документа, что стало беспрецедентным случаем в истории АСЕАН.

В целом это показывает, насколько легко можно манипулировать повесткой и принятием решений, используя данный принцип. Именно принцип консенсуса позволяет Китаю исключать обсуждение вопросов, связанных с территориальными спорами в ЮКМ, на асеаноцентричных диалоговых платформах.

Принцип консенсуса значительно препятствует работе асеаноцентричных многосторонних площадок по вопросам безопасности и с той точки зрения, что для принятия решений посредством консенсуса важны мнения абсолютно всех стран – участниц обсуждения, даже тех, которые напрямую не вовлечены в обсуждаемый вопрос. Это провоцирует ситуацию, при которой государства, не имеющие прямого интереса в конфликте, все же пытаются, используя механизм консенсуса, повлиять на ход событий.

Таким образом, несмотря на то, что асеаноцентричные многосторонние площадки позиционируются как основные каналы решения вопросов безопасности в АТР, их эффективность вызывает большие сомнения, в частности из-за «Метода АСЕАН». С одной стороны, принципы сотрудничества, предложенные АСЕАН в качестве основополагающего механизма работы асеаноцентричных платформ, предполагают комфортное участие государств, которые не приемлют никакого давления со стороны остальных участников. С другой стороны, при всем этом они значительно тормозят работу площадок, снижая их эффективность.

Многое указывает на то, что развитие сотрудничества по линии безопасности в рамках Большой Евразии может придать позитивный импульс работе АРФ, ВАС и СМОА+8. Во-первых, очевидно, что активно развивающееся экономическое сотрудничество в рамках такого большого региона должно быть подкреплено структурами, которые обеспечили бы безопасность реализации экономических проектов. Асеаноцентричные многосторонние площадки подходят на роль данных структур наилучшим образом, так как, во-первых, включают большую часть стран, так или иначе вовлеченных в евразийские проекты, а во-вторых – имеют уже налаженный механизм коммуникаций, проведения саммитов и совместных семинаров, а также обеспечены каналами обмена информацией, опытом и специалистами. С другой стороны, обеспечение защиты экономических инициатив может способствовать сплочению членов площадок, так как большая их часть преследует общую цель – содействие развитию в рамках региона. Таким образом, государства-участники будут больше заинтересованы в эффективной работе АРФ, ВАС и СМОА+8, что позволит проводить необходимые преобразования.

Вовлечение в евразийский вектор позволит асеаноцентричным многосторонним площадкам расширить и развить повестку сотрудничества таким образом, что государства-участники, совместно справляясь с теми или иными общими угрозами безопасности, смогут выйти на новый уровень доверия, несмотря на оставшиеся субрегиональные разногласия. Одной из таких общих угроз может стать проблема международного терроризма, от которой в разной степени страдают все государства Евразии. Учитывая, что в нынешних условиях одно государство не в состоянии справиться с террористической угрозой в силу ее глобального характера, можно предположить, что государства более чем заинтересованы в координации действий друг с другом по линии антитеррористической деятельности. Так, в Концепции внешней политики РФ говорится о том, что для борьбы с терроризмом необходимо эффективное и системное взаимодействие

государств и мирового сообщества [Министерство иностранных дел России, 2016]. В Программе Сообщества АСЕАН в сфере политики и безопасности до 2025 г. также делается акцент на усилении сотрудничества между государствами и регионами с целью борьбы с терроризмом [ASEAN, 2015, p. 35]. В повестке асеаноцентричных площадок присутствует антитеррористическое сотрудничество, но лишь распространив антитеррористическую повестку на всю Евразию, можно будет говорить о том, что оно эффективно. По нашему мнению, борьбу с терроризмом в Евразии асеаноцентричные многосторонние площадки должны проводить по линии активного сотрудничества с ШОС и ОДКБ.

В целом объективные процессы, сопутствующие развитию диалоговых форматов АСЕАН, позволяют сделать вывод, что для эффективной работы в области обеспечения безопасности в Большой Евразии как минимум необходимо рассматривать активное вовлечение асеаноцентричных структур в деятельность на базе ВЭП. Вклад АСЕАН в усиление институциональной среды региона может быть существенен при условии реализации сопряжения с ЕАЭС и ШОС. Безусловно, с учетом специфичности переговорных процессов в сопрягаемых структурах в начальный период эффективность работы будет не слишком велика, однако сопряжение станет первым шагом к формулированию конкретной повестки безопасности в регионе.

Вместе с тем главной институциональной опорой системы безопасности в Большой Евразии, вероятно, может стать Шанхайская организация сотрудничества, не утяжеленная в отличие от форматов АСЕАН+ внешними участниками, прежде всего США. При этом расширение ШОС ведет не только к появлению новых вызовов, но и к расширению возможностей для усиления данной организации как ключевого института безопасности в Большой Евразии.

В результате XVII саммита в Астане 8–9 июня 2017 г. ШОС после принятия в свой состав Индии и Пакистана трансформировалась в организацию, которая включает четыре ядерные державы, две крупнейшие экономики и практически половину населения мира. Это событие позволило некоторым экспертам говорить об образовании «шанхайской восьмерки» как евразийской альтернативы западной «большой семерки» [Cherian, 2017]. Расширение состава повышает авторитет ШОС, делая ее единственной организацией, которая обладает достаточным потенциалом для того, чтобы стать основным каркасом архитектуры безопасности Большой Евразии.

Развитие потенциала ШОС чрезвычайно важно для формирования устойчивого институционального пространства Большой Евразии. С учетом роста угроз безопасности в регионе, прежде всего международного терроризма, кибератак и информационных войн, продолжение и повышение эффективности сотрудничества в этом направлении имеет критическое значение для поддержания стабильности в нем. На это, в частности, указывает подписание Антитеррористического заявления [SCO Secretariat, 2017] и Конвенции по противодействию экстремизму [SCO Secretariat, 2017] на последнем саммите ШОС, направленных на усиление именно антитеррористической повестки организации.

Вместе с тем на современном этапе ШОС сталкивается с рядом структурных проблем, ограничивающих дальнейшее ее развитие как организации.

Во-первых, потенциальной проблемой может стать достижение консенсуса между государствами-участниками после расширения формата. С одной стороны, вступление Индии и Пакистана в организацию существенно увеличило потенциал этого формата как ключевого института евразийской безопасности – расширение состава участников усиливает возможности организации в таких сферах, как противодействие терроризму,

сотрудничество по Афганистану, борьба с организованной преступностью и наркотрафиком. Широкий состав участников может способствовать и появлению в организации повестки обеспечения «жесткой» безопасности или, по крайней мере, ее предметного обсуждения с учетом наличия ряда конфликтов между участниками организации.

Утверждение новых правил приема в ШОС в 2015 г. и вступление в число ее членов Индии и Пакистана создают новые возможности для дальнейшего расширения организации и подключения новых региональных игроков к ее деятельности. Так, на полях саммита лидеры стран ШОС обсуждали возможность вступления в ШОС Ирана [Reuters, 2017], что сделало бы данную организацию важным игроком на поле ближневосточного конфликта. Если ранее это было невозможно, исходя из формальных критериев приема новых членов (страна-кандидат не должна находиться под санкциями Совета Безопасности ООН), то после начала снятия санкций с Ирана в 2016 г. все препятствия в обозримом будущем могут быть устранены.

Однако, с другой стороны, расширение состава ШОС увеличило противоречия внутри организации (включая такие застарелые как индо-китайские и индо-пакистанские). Так, между Китаем и Индией сохраняются нерешенные территориальные споры, усиливается борьба за влияние в регионе Южной Азии. Индия, в свою очередь, поддерживает противников Китая в споре вокруг Южно-Китайского моря. Остаются нерешенными и другие территориальные вопросы: например, между Узбекистаном и Киргизией (почти четверть линии киргизско-узбекской госграницы неделимитирована), Узбекистаном и Таджикистаном (около 20% линии границы между странами неделимитировано), что проявляется в инцидентах на границах государств.

При этом и среди «старых членов» — ключевых стран ШОС — наблюдается отсутствие консенсуса относительно того, какие сферы сотрудничества в рамках организации должны развиваться. Например, в отличие от России Китай считает, что в приоритете должны быть не только военный и политический, но также и экономический аспект. Так, с 2010 г. Китай продвигал идею создания Банка развития ШОС, в целесообразности создания которого Россия открыто сомневалась. РФ в ответ предложила преобразовать Евразийский банк развития в Банк развития ШОС, что также не нашло поддержки, прежде всего в Китае [Денисов, Сафранчук, 2016].

С этим связан непостоянный интерес КНР к данной организации: на официальном уровне КНР всегда декларировала значимость ШОС, однако экспертные оценки разнились. Сомнения в заинтересованности Китая в ШОС связаны с тем, что КНР в значительной степени переориентировала свою деятельность в регионе на проект «Один пояс, один путь». Отсутствует ясность в том, будет ли Китай действительно заинтересован в создании Банка развития ШОС, когда уже созданы АБИИ, НБР БРИКС и ряд других финансовых структур, решающих похожие задачи.

Второй фундаментальной проблемой дальнейшего развития ШОС является во многом вытекающая из различий в повестках основных государств широта повестки организации. Она включает не только вопросы безопасности, но и повестку экономического сотрудничества между странами-участниками, а также ряд общеполитических вопросов. Это ограничивает потенциал ШОС как института безопасности, «размытая» повестка борьбы с угрозами региональной стабильности. При этом наблюдается стремление ряда государств-участников, прежде всего КНР, усилить экономический фокус ШОС, что в перспективе может еще сильнее ослабить ее фокус на вопросах безопасности.

Так, в подписанной Астанинской декларации в рамках саммита 8–9 июня 2017 г. лидеры государств подтвердили намерение создать продвигаемый Китаем Банк развития ШОС, а также наращивать сотрудничество в области энергетики, транспорта

и инвестиций [SCO Secretariat, 2017]. В информационном сообщении [SCO Secretariat, 2017] по итогам заседания Совета глав государств – членов ШОС отмечена важность продолжения консультаций на экспертном уровне по вопросам создания Банка развития ШОС и Фонда развития в целях финансового обеспечения совместных инфраструктурных проектов, совершенствования сотрудничества в транспортной сфере, создания мультимодальных логистических центров, в сфере внедрения информационных технологий. При этом следует отметить, что Россия также использует ШОС для продвижения своей экономической повестки. Так, в ходе саммита президент России Владимир Путин подчеркнул важность координации усилий по сопряжению интеграционных проектов в Евразии – объединению потенциалов ЕАЭС, ШОС, АСЕАН и китайской инициативы «Один пояс, один путь» [President of Russia, 2017]. Между тем развитие экономической повестки внутри ШОС, толкающее ее от института безопасности в сторону более универсальной организации, как раз и грозит сделать ее «спящим» институтом без четкой повестки.

Возможные пути реализации Всеобъемлющего евразийского партнерства

С точки зрения российских интересов в сфере безопасности целесообразно вести диалог с зарубежными партнерами по трем основным направлениям.

Во-первых, в ближайшей перспективе России совместно с КНР и другими участниками организации следует работать над формированием консолидирующей повестки развития ШОС. Прежде всего, это борьба против международного терроризма, политического и религиозного экстремизма и обеспечение безопасности в Афганистане, предотвращение окончательного развала этого государства.

С точки зрения формирования практико-ориентированной повестки важным представляется институциональное усиление ШОС. В частности, целесообразно введение практики наблюдательных миссий (по типу наблюдательных миссий ОБСЕ) как одного из способов расширения деятельности организации. Такие мониторинговые миссии могут получить мандат на работу на таджикско-афганской границе, возможно, в других «горячих точках». Формирование и работа таких миссий могут быть полезны с точки зрения «подмораживания» локальных конфликтов.

Во-вторых, следует сохранить курс на расширение организации – прежде всего вступление в него Ирана. Логика центральной роли ШОС как главного института безопасности Большой Евразии предусматривает дальнейшее расширение организации – несмотря на риски, связанные со снижением ее эффективности в кратко- и среднесрочной перспективе [Караганов, 2017]. Отсутствие Ирана в качестве полноправного участника ШОС во многом противоречит логике формирования общеевразийской системы безопасности (с учетом геополитической важности Ирана, прежде всего в вопросе борьбы с терроризмом и ближневосточного урегулирования). При этом само по себе его вступление (в отличие от Индии и Пакистана) не привнесет раскол в работу организации, так как у Тегерана на данный момент нет глубоких противоречий ни с одним государством – участником ШОС. Более того, оформление последнего как полноправного участника ШОС не просто не ослабит организацию (в силу еще большего расширения состава участников), но способно, наоборот, повысить ее эффективность. Так, присоединение Ирана практически автоматически сделает борьбу с международным терроризмом центральной консолидирующей повесткой ШОС, которая будет способствовать сплочению участников вокруг усилий по борьбе с ИГИЛ и другими террористическими группами.

В-третьих, России имеет смысл дальше способствовать фокусу ШОС именно на проблемах безопасности, отделяя организацию от экономических форматов и инициатив. Усиление экономической направленности организации, предлагаемое в том числе Китаем, является нецелесообразным. С одной стороны, оно будет размывать повестку ШОС, способствуя ее превращению из института политического сотрудничества и безопасности в универсальную организацию без четко определенной роли в системе институтов Большой Евразии.

С другой стороны, «экономизация» ШОС приведет к еще большей «перегруженности» евразийского пространства экономическими форматами. До известной степени имеет смысл развивать лишь отдельные направления экономической повестки, близкие к вопросам безопасности и выгодные России: содействие экономическому развитию Афганистана и его включению в транспортно-логистические проекты Большой Евразии, координация участия Индии и Пакистана в проектах ПИП.

В-четвертых, усиление экономической повестки ШОС может способствовать ослаблению ЕАЭС как центрального института экономического пространства Большой Евразии, в формировании которого заинтересована Россия. Наполнение ШОС экономической проблематикой, не говоря об усилении институционального обеспечения экономической повестки (например, создание продвигаемого КНР Банка ШОС), грозит тем, что будет способствовать перетеканию по крайней мере части вопросов из диалоговых форматов ЕАЭС с третьими странами в формат ШОС.

Наконец, в-пятых, целесообразно развитие сотрудничества между ШОС и другим ключевым форматом безопасности в Большой Евразии – ОДКБ. Хотя ОДКБ – более локальная по сравнению с ШОС организация в сфере безопасности, ее также целесообразно рассматривать как один из важных институтов безопасности Большой Евразии. Тем более, что она является единственным институтом безопасности региона, в котором Россия играет безоговорочно лидирующую роль.

Главной структурной слабостью ОДКБ как института безопасности Большой Евразии является слабая развитость внешних контактов и форматов сотрудничества – как на двусторонней основе, так и с многосторонними организациями (прежде всего – ШОС). В этой связи целесообразно создание и продвижение форматов внешних диалогов и партнерств ОДКБ с другими странами и ШОС по вопросам безопасности.

Помимо прочего, перспективным направлением в рамках обеспечения безопасности в Большой Евразии является координация России и асеаноцентричных многосторонних площадок. С этой точки зрения евразийский процесс отвечает интересам обеих сторон, позволяя закрепить за ШОС роль лидера и координатора процессов обеспечения региональной безопасности и вдохнуть новую жизнь в деятельность АРФ, ВАС и СМОА+8. Во-первых, это способствует тому, что государства региона будут иметь прочные каналы взаимодействия для снижения остроты усиливающихся международных угроз, прежде всего для решения проблемы терроризма, которая является одной из приоритетных в российской внешнеполитической стратегии. Во-вторых, можно предположить, что налаженные механизмы обеспечения безопасности экономического партнерства в регионе стимулируют страны Восточной Азии и главным образом АСЕАН активнее сотрудничать с Россией в экономической сфере, что приведет к увеличению потока инвестиций в проекты Сибири и Дальнего Востока.

В практической плоскости имеет смысл установить сотрудничество между анти-террористическими агентствами АСЕАН и ШОС, в том числе в формате совместных учений и обмена информацией. В частности, перспективным направлением может стать координация деятельности Совместной рабочей группы Россия – АСЕАН по

борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью (СРГ), Экспертной рабочей группой по противодействию терроризму СМОА+8 и Региональной антитеррористической структуры ШОС с особым акцентом на борьбу с терроризмом и экстремизмом.

Наряду с этим активное сотрудничество с Россией может помочь снижению угрозы продовольственной безопасности в регионе. Обширные пахотные земли и огромные запасы пресной воды в Сибири и на Дальнем Востоке потенциально могут стать подспорьем для сотрудничества между Россией и АСЕАН [Бордачев и др., 2017]. По статистике аналитического доклада Международного дискуссионного клуба «Валдай» «К Великому Океану – 2», на Сибирь и Дальний Восток приходится 16% мировых запасов пресной воды [Макаров и др., 2014, с. 45]. Это преимущество можно использовать для устранения нехватки пресной воды в АТР, в частности, снизить уровень разногласий по вопросу освоения ресурсов р. Меконг. Здесь следует отметить, что сотрудничество в данной сфере не должно восприниматься как буквальная торговля водой через строительство трубопроводов, так как это экономически и экологически затратно. А.Б. Лихачева и И.А. Макаров предлагают вместо этого развивать сотрудничество в сфере «виртуальной воды» – продукции, на производство которой уходит большое количество водных ресурсов (например, продовольствие, целлюлозно-бумажная продукция, химическое волокно, цветные металлы) [Макаров и др., 2016, с. 266]. Более того, Россия обладает большим количеством пахотных земель (по данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, в сумме не менее 9% от мировых) [Cropland data of Food and Agriculture Organization of the U.N.]. Это может стать основой для создания совместного Зернового фонда на случай непредвиденных природных катастроф, которые приведут к потере урожая в странах АТР.

Наконец, еще одним важным преимуществом евразийского вектора является то, что благодаря смещению ключевых транспортных торговых путей в центр Евразии в рамках предложенных инициатив может снизиться стратегическая важность ЮКМ. Это, возможно, приведет к упрощению решения территориального спора [Канаев, 2016, р. 315].

В целом можно заключить, что координация деятельности ключевых региональных форматов по вопросам безопасности представляется необходимым элементом не только для решения тех или иных проблем безопасности в АТР, но и для конкретных шагов по выстраиванию политической повестки Большого евразийского партнерства.

Таким образом, политические процессы на пространстве Большой Евразии создают объективный запрос на продвижение и институционализацию многостороннего сотрудничества в области безопасности. Соответственно, в среднесрочной и долгосрочной перспективе именно формат сопряжений основных форматов сферы безопасности региона, в частности ШОС, ОДКБ и асаеноцентричных платформ (ВАС, АРФ и СМОА+8), обладает наибольшим потенциалом для эффективной реализации Большого евразийского партнерства и стратегических интересов России в рамках поворота на Восток.

Источники

Бордачев Т.В., Кашин В.Б., Лукин А.В., Макаров И.А., Пятачкова А.С., Соколова А.К., Шумкова В.А., Степанов И.А., Безбородов А.А., Сафранчук И.А., Альмухамедова Н., Ван В., Ай В., Ян Ф., Ян Ц., Лю Ч., Чжан Я. (2017) Преобразование Евразийского пространства: общие перспективы в представлении аналитических центров Китая, России и Казахстана. М.: Международный дискуссионный клуб «Валдай».

Денисов И.Е., Сафранчук И.А. (2016) Четыре проблемы ШОС в свете вопроса о расширении организации // Вестник МГИМО-Университета. Т. 48. № 3. Режим доступа: http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/010_mp_denisovie_safranchukia_1.pdf (дата обращения: 30.09.2017).

Караганов С.А., Бордачев Т.В., Безбородов А.А., Кашин В.Б., Королев А.С., Лихачева А.Б., Макаров И.А., Степанов И.А., Соколова А.К., Шумкова В.А. (2017) К Великому Океану – 5: от поворота на Восток к Большой Евразии. Международный дискуссионный клуб «Валдай».

Локшин Г.М. (2013) АСЕАН и территориальные споры в Южно-Китайском море // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития. № 20. С. 17–39.

Макаров И.А., Барабанов О.Н., Бордачев Т.В., Канаев Е.А., Ларин В.Л., Рыжков В.А. (2014) К Великому Океану – 2, или российский рывок к Азии. М.: Международный дискуссионный клуб «Валдай».

Макаров И.А., Макарова Е.А., Караганов С.А., Бордачев Т.В., Канаев Е.А., Литвинова Ю.О., Лихачева А.Б., Пестич А.С., Пятачкова А.С., Соколова А.К., Степанов И.А., Щербакова А.В. (2016) Поворот на Восток. Развитие Сибири и Дальнего Востока в условиях усиления азиатского вектора внешней политики России. М.: Международные отношения.

Министерство иностранных дел России (2016) Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30.11.2016). Режим доступа: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/Cpt1CkV6BZ29/content/id/2542248 (дата обращения: 25.03.2017).

Михневич С.В. (2016) Счастье от разума: «умная сила» КНР и ее влияние на развитие архитектуры безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. Т. 11. № 1. С. 92–125.

ШОС (2017) Информационное сообщение по итогам заседания Совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества. Режим доступа: <http://rus.sectsc.org/news/20170609/289250.html> (дата обращения: 30.09.2017).

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (2015) Chairman's Statement of the 18th ASEAN-China Summit. Kuala Lumpur. 21 ноября. Режим доступа: <http://www.asean.org/storage/2015/12/Chairmans-Statement-of-the-18th-ASEAN-China-Summit-Final.pdf> (дата обращения: 17.08.2017).

Cherian J. (2017) In Shanghai Eight. Режим доступа: <http://www.frontline.in/world-affairs/in-shanghai-eight/article9731163.ece> (дата обращения: 30.09.2017).

Food and Agriculture Organization of the UN (FAO) (с. а.) FAOSTAT. Режим доступа: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/GC> (дата обращения: 26.08.2017).

Kanaev E. (2016) Russia and ASEAN in Eurasia: Value-Added for Russia-ROK Cooperation. Режим доступа: <http://www.area-studies.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/КИЕР%20Davis%20Russia%20Europe%20Asia%20170418.pdf> (дата обращения: 26.08.2017).

President of Russia (2017) Meeting with President of China Xi Jinping. Режим доступа: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/54733> (дата обращения: 30/09/2017).

Reuters (2017) China says Iran Membership of Shanghai Security Bloc to Be Discussed at Summit. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-china-sco-iran/china-says-iran-membership-of-shanghai-security-bloc-to-be-discussed-at-summit-idUSKBN18W0CD> (дата обращения: 30.09.2017).

Thayer C.A (2013) ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea. Режим доступа: <http://nghiencuuquocte.org/wp-content/uploads/2014/03/ASEAN-China-and-the-Code-of-Conduct-in-the-South-China-Sea.pdf> (дата обращения: 15.08.2017).

Security Institutions in Greater Eurasia: Implications for Russia¹

A. Korolev, V. Shumkova

Alexander Korolev – Research Assistant, Centre for Comprehensive European and International Studies, National Research University Higher School of Economics; post-graduate student, NRU HSE; 17 Malaya Ordynka Str., 119017, Moscow, Russian Federation; E-mail: askorolev@hse.ru

Veronika Shumkova – Research Assistant, Centre for Comprehensive European and International Studies, National Research University Higher School of Economics; 17 Malaya Ordynka Str., 119017, Moscow, Russian Federation; E-mail: vshumkova@hse.ru

Abstract

In this article, the authors analyze the current state and prospects for the development of key institutions in the field of regional security in Eurasia. ASEAN-led mechanisms and the Eurasian “continental” formats, represented by the Shanghai Cooperation Organization (SCO) and the Collective Security Treaty Organization (CSTO) have been chosen as a case-study.

Special focus is put on the possibility of connecting Russia with multilateral security initiatives in Eurasia in terms of promoting Russian strategic interests, as well as realizing the potential of the SCO as a structural pillar of the emerging geostrategic space – Greater Eurasia.

The authors conclude that the current state of regional institutions in the field of security does not fully correspond to Russia’s interests due to the institutional limitations of multilateral formats.

According to the authors, the main reason why the ASEAN-led dialogue platforms on security issues are not able to realize its potential in addressing main challenges is the nature of the principles of ASEAN cooperation that hamper the process of making a collective decision.

Regarding the SCO, the authors believe that the key problem in the foreseeable future may be the achievement of consensus among the participating states after the enlargement (the accession of India and Pakistan) and, as a consequence, the need to transform the institutional format to new realities.

In conclusion, the authors argue that in the long-term perspective the development of the institutional environment of Greater Eurasia for the purpose of ensuring regional security should be carried out through close coordination between the SCO and other security formats – the CSTO and the ASEAN-led dialogue structures.

Key words: Greater Eurasia; Russia; SCO; CSTO; ASEAN; EAS; ARF

For citation: Korolev A., Shumkova V. (2018) Security Institutions in Greater Eurasia: Implications for Russia. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 3, pp. 70–81 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-03-04.

References

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (2015) Chairman’s Statement of the 18th ASEAN-China Summit. Kuala Lumpur, 21 November. Available at: <http://www.asean.org/storage/2015/12/Chairmans-Statement-of-the-18th-ASEAN-China-Summit-Final.pdf> (accessed 17 August 2017).

Bordachev T., Kashin V., Lukin A., Makarov I., Pjatachkova A., Sokolova A., Shumkova V., Stepanov I., Bezborodov A., Safranchuk I., Al’muhamedova N., Van V., Aj V., Jan F., Jan C., Lju Ch., Chzhan Ja. (2017) Preobrazovanie Evrazijskogo prostranstva: obshnie perspektivy v predstavlenii analiticheskikh centrov Kitaja,

¹ The editorial board received the article in October 2017.

The article has been supported by a grant of the Russian Science Foundation. Project No. 17-18-01577 “Creation of Greater Eurasia and the Development of Strategy for Bilateral Cooperation Between Russia and Regional Countries”.

Rossii i Kazahstana [Transformation of the Eurasian Space: General Perspectives in the Representation of the Chinese, Russian and Kazakh Analytical Centres]. Valdai International Discussion Club, p. 26 (in Russian).

Cherian J. (2017) In Shanghai Eight. 7 July. Available at: <http://www.frontline.in/world-affairs/in-shanghai-eight/article9731163.ece> (accessed 30 September 2017).

Denisov I., Safranchuk I. (2016) Chetyre problemy ShOS v svete voprosa o rasshirenii organizatsii [Four Problems of SCO in the Context of the Organisation's Enlargement]. *Vestnik MGIMO Universiteta*, vol. 48, no 3. Available at: http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/010_mp_denisovie_safranchukia_1.pdf (accessed 30 September 2017) (in Russian).

Food and Agriculture Organization of the UN (FAO) (c. a.) FAOSTAT. Available at: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/GC> (accessed 26 August 2017).

Kanaev E. (2016) Russia and ASEAN in Eurasia: Value-Added for Russia-ROK Cooperation. Korea Institute for International Economic Policy, Studies in Comprehensive Regional Strategies Collected Papers (International Edition) 16–15. Available at: <http://www.area-studies.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/KIEP%20Davis%20Russia%20Europe%20Asia%20170418.pdf> (accessed 26 August 2017).

Karaganov S., Bordachev T., Bezborodov A., Kashin V., Korolev A., Lihacheva A., Makarov I., Stepanov I., Sokolova A., Shumkova V. (2017) K Velikomu Okeanu – 5: ot povorota na Vostok k Bol'shoj Evrazii [Toward the Great Ocean – 5: From the Pivot to the East to Greater Eurasia]. Valdai International Discussion Club, p. 49 (in Russian).

Lokshin G.M. (2013) ASEAN and Territorial Disputes in the South China Sea. *Southeast Asia: Topical Problems of Development*, vol. 20, pp. 17–39 (in Russian).

Makarov I.A., Barabanov O.N., Bordachev T.V., Kanaev E.A., Larin V.L., Ryzhkov V.A. (2014) K Velikomu Okeanu – 2, ili rossiiskii ryvok k Azii [Towards the Great Ocean – 2 or Russia's Breakthrough to Asia]. Valdai International Discussion Club (in Russian).

Makarov I.A., Makarova E.A., Karaganov S.A., Bordachev T.V., Kanaev E.A., Litvinova Yu. O., Likhacheva A.B., Pestich A.S., Pyatachkova A.S., Sokolova A.K., Stepanov I.A., Shcherbakova A.V. (2016) Povорот na Vostok. Razvitiye Sibiri i Dal'nego Vostoka v usloviyakh usileniya aziatskogo vektora vneshnei politiki Rossii [The Turn to the East: The Development of Siberia and the Russian Far East during the Strengthening of the Asian Direction of Russian Foreign Policy]. Moscow: Mezhdunarodnye Otnosheniya (in Russian).

Mikhnevich S.V. (2016) The Glory of Intelligence: China's Smart Power and the Implications for Security in the Asia-Pacific Region. *International Organizations Research Journal*, vol. 11, no 1, pp. 92–125 (in Russian).

Ministry of Foreign Affairs of Russia (2016) Kontseptsiya vneshnei politiki Rossiiskoi Federatsii (utverzhdena Prezidentom Rossiiskoi Federatsii V.V. Putiny 30 November 2016) [The Concept of Foreign Policy of the Russian Federation (Enacted by the President of Russian Federation V.V. Putin on 30 November 2016)]. Available at: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/Cpt1Ck6BZ29/content/id/2542248 (accessed 25 March 2017) (in Russian).

President of Russia (2017) Meeting with President of China Xi Jinping. 8 June. Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/54733> (accessed 30 September 2017).

Reuters (2017) China Says Iran Membership of Shanghai Security Bloc to be Discussed at Summit. 4 June. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-china-sco-iran/china-says-iran-membership-of-shanghai-security-bloc-to-be-discussed-at-summit-idUSKBN18W0CD> (accessed 30 September 2017).

SCO Secretariat (2017) Statement by the Heads of the Member States of the Shanghai Cooperation Organisation on Joint Counteraction to International Terrorism. Available at: <http://eng.sectsco.org/documents/> (accessed 30 September 2017).

Thayer C.A. (2013) ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea. *SAIS Review of International Affairs*, vol. 33, no 2, pp. 75–84. Available at: <http://nghienccuquocte.org/wp-content/uploads/2014/03/ASEAN-China-and-the-Code-of-Conduct-in-the-South-China-Sea.pdf> (accessed 15 August 2017).