

Контур безопасности для Большого евразийского партнерства

© 2018

В.Е. Петровский

Статья посвящена теоретическим и практическим аспектам обеспечения региональной безопасности для формирующегося Большого евразийского партнерства (БЕП). Поскольку оно создается на базе Евразийского экономического союза и китайской инициативы «Пояса и пути», то существующие механизмы региональной безопасности в Евразии, включая ШОС, а также возможности частных военных и охранных компаний, могут быть использованы для обеспечения безопасности этих проектов.

Ключевые слова: Большое евразийское партнерство, Шанхайская организация сотрудничества, региональная безопасность, Евразийский экономический союз, Экономический пояс Шелкового пути, частные военные и охранные компании.

DOI: 10.31857/S013128120000154-0

В наши дни становится все более общепринятым понимание того, что обеспечение безопасности не должно строиться на изоляции от проблемы развития и базироваться лишь на защите объекта безопасности от угроз и негативных воздействий. Новая философия выживания и безопасности должна соединять в одно целое развитие и обеспечение безопасности, т.е. обеспечивать безопасность через устойчивое развитие.

В последние годы растет всеобщий интерес к концепциям безопасности личности и человеческого развития, которые, в отличие от традиционных концепций безопасности, ставят в центр внимания проблемы выживания и безопасности человека, обеспечения его прав, создания условий для достойного человеческого развития.

Концепции безопасности личности и человеческого развития актуальны для Евразии и стран АТР в плане противодействия новым вызовам и угрозам невоенного характера, а также для обоснования более широкого, целостного подхода к обеспечению региональной безопасности. В рамках такого подхода механизмы региональной безопасности в Евразии, включая Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС), могли бы быть также использованы, в случае необходимости, для защиты внутренней социально-политической стабильности стран-членов и обеспечения безопасности в ходе реализации масштабных проектов экономической интеграции и торгово-экономического сотрудничества.

К ним, прежде всего, относятся российский проект Большого евразийского партнерства (БЕП) и масштабная китайская Инициатива пояса и пути (ИПП). Наиболее очевидным воплощением активизации усилий Китая по усилению присутствия в Евразии и регионе Центральной Азии является сухопутная часть ИПП — Экономический пояс Шелкового пути (ЭПШП), одно из наиболее знаковых и новаторских проявлений современных тенденций экономической регионализации и глобализации. В случае своей

реализации этот проект коренным образом изменит геэкономическую и геополитическую ситуацию в Евразии.

Инициатива пояса и пути открывает новые возможности развития для стран Евразии, а также является новым вызовом для России и Китая: от их способности координировать свои усилия и укреплять сотрудничество в конечном счете зависит успех ЭПШП.

Российская инициатива Большого евразийского партнерства (БЕП), сформулированная В.В. Путиным в декабре 2015 г., предполагала запуск консультаций по формированию экономического партнерства между государствами — членами ЕАЭС, АСЕАН, ШОС и государствами, которые присоединяются к ШОС. В 2016–2017 гг. концепция неоднократно обсуждалась на различных многосторонних дискуссиях и в экспертной среде, став, по сути, флагманской российской инициативой по развитию евразийской интеграции¹.

В ноябре 2017 г. российский президент предложил формировать БЕП на базе Евразийского экономического союза и китайской инициативы «Один пояс, один путь»². В настоящее время сопряжение интеграционных процессов в рамках ЕАЭС и ЭПШП является наиболее важным содержательным компонентом проекта формирования БЕП, который, по сути, уже осуществляется полным ходом.

В конце 2013 — начале 2014 г. руководство КНР приняло решение сделать акцент на сухопутной составляющей ИПП, что повысило для Пекина значимость участия в проекте государств Центральной Азии и России и послужило объективной основой укрепления отношений и формирования новой архитектуры безопасности на Евразийском пространстве.

Позиция России в отношении создания единого пространства безопасности от Ванкувера до Владивостока и декларируемая ИПП необходимость укрепления политического взаимопонимания и совместной борьбы с традиционными и нетрадиционными угрозами безопасности, а также провозглашаемое ею «сообщество единой судьбы» позволяют решать и эту проблему, более плотно привязав к Китаю и России сопредельные страны и тем самым расширив стратегическое пространство безопасности. Объединив усилия, Китай и Россия смогут способствовать формированию нового международного политического и экономического порядка. Причем не только на региональном уровне (АТР и Евразия), но и на глобальном, о чем свидетельствует присоединение к Азиатскому банку инфраструктурных инвестиций (АБИИ) практически всех союзников США³.

При этом следует отметить, что не только ЭПШП, но и ИПП в целом имеет непосредственное отношение к обеспечению комплексной безопасности в Евразии и АТР. Как говорится в обнародованной в 2015 г. Голубой книге КНР по вопросам нетрадиционной безопасности, ИПП призвана обеспечивать нижеследующие интересы:

- защита экономической безопасности Китая;
- обеспечение энергетической безопасности путем создания альтернативных маршрутов поставок энергоносителей;
- укрепление пограничной безопасности путем развития Северо-Западных регионов КНР;
- противодействие силам «трех зол» внутри и вовне Китая с помощью экономического развития и роста благосостояния;
- смягчение негативных последствий геополитических построений США и Запада;
- создание новой международной системы безопасности, которая укрепляла бы комплексную национальную мощь и мягкую силу Китая⁴.

Предложенная КНР в 2014 г. Новая концепция безопасности в Азии также выходит за рамки традиционной военной безопасности. Она предлагает комплексный подход к обеспечению безопасности на основе развития, экономической взаимосвязанности и строительства инфраструктуры. Сотрудничество в данных сферах и экономическая взаимозависимость призваны снижать политическое недоверие между соседними государствами, укрепляя дух безопасности на основе сотрудничества между ними и Китаем. В то же время развитие ИПП (и ЭПШП в первую очередь) само по себе является существен-

ным стабилизирующим фактором в сфере безопасности и может привести к модификации традиционной дипломатии невмешательства, побуждая Китай расширять свое военно-политическое присутствие в странах, вовлеченных в Инициативу.

Как подчеркивал в этой связи И. Денисов, ЭПШП призван сыграть двоякую роль в решении проблемы исламского экстремизма. Во-первых, он позволит создать в СУАР производственные и логистические центры и прочие структуры, завязанные на сотрудничество с соседними странами Центральной Азии, придаст стимул экономическому развитию автономного района, будет способствовать росту занятости и благосостояния населения, и, следовательно, предотвратит этнические конфликты между уйгурами и ханьцами. Во-вторых, связка вопросов развития и безопасности будет реализована и по другой сторону границы через повышение взаимосвязанности (connectivity) и общий экономический подъем в Центральной Азии, что считается эффективным лекарством против любых проявлений экстремизма и терроризма⁵.

ИПП порождает новые риски для безопасности китайской рабочей силы и инвестиций в рамках расширения китайского экономического присутствия за рубежом. Нестабильность в некоторых регионах Евразии при реализации ЭПШП может побуждать китайские силы безопасности расширять свое присутствие и операции в других странах. Китай готовится к этому, о чем свидетельствует, в частности, ст. 71 Закона о борьбе с терроризмом от 2015 г., санкционирующая контртеррористические операции НОАК и Народной вооруженной милиции КНР за рубежом⁶.

Как отмечают авторы подготовленного в Стокгольмском институте исследований проблем мира (SIPRI) аналитического доклада, в настоящее время Китай полагается в защите своих зарубежных интересов в основном на местные вооруженные силы или вооруженные силы других государств (например, России в некоторых странах Центральной Азии). В будущем в этих целях могут более активно использоваться частные военные компании. Также, в виде упреждающих мер, китайское правительство может пойти на расширение и углубление двустороннего и многостороннего военного сотрудничества с некоторыми странами.

На экспертно-аналитическом уровне предлагаются новые парадигмы сотрудничества в сфере безопасности со странами, вовлеченными в ИПП, включая создание новых глобальных систем раннего оповещения и превентивных мер для противодействия угрозам безопасности, а также международного сотрудничества в разведывательной деятельности и в сфере противодействия нетрадиционным угрозам безопасности, таким, как международный терроризм. Созданная в 2004 г. Региональная антитеррористическая структура (РАТС) ШОС является примером уже действующего механизма подобного рода. Однако Китай стремится к созданию и других многосторонних партнерств, таких, как учрежденный в августе 2016 г. четырехсторонний механизм координации и сотрудничества между вооруженными силами Китая, Пакистана, Афганистана и Таджикистана⁷.

Россия изначально связывала свое участие в ЭПШП с некоторыми существенными аспектами региональной безопасности. Так, еще на ранней стадии обсуждения ЭПШП ректор МГИМО (У) МИД РФ академик А.В. Торкунов задавался вопросом:

«Какие усилия будут предприняты Китаем, чтобы провести новый Шелковый путь через регионы, чаще именуемые «дугой нестабильности»? Эти вопросы заставляют логично увязывать российскую позицию в отношении китайского проекта «Экономического пояса Великого шелкового пути» с необходимостью для Пекина гарантировать безопасное развитие региона. Это в существенной степени обеспечило бы совместимость китайского проекта интеграции с проектом Евразийского экономического союза»⁸.

По уместному замечанию С.Г. Лузянина, долгосрочность действующих и осуществление перспективных проектов ИПП находится в прямой зависимости от их безопасности. В Китае пока нет специальных исследований, в которых говорилось бы о том, каким способом КНР планирует нейтрализовать риски и угрозы для «Пояса и пути». Общая аргументация китайских аналитиков при этом сводится к следующему: поскольку

концепция Шелкового пути основана на равноправии, уважении интересов и стремлении ко всеобщему выигрышу и отвергает мышление холодной войны, то это неизбежно приведет к возникновению новых правил и стандартов. Механизм конфронтации и конкуренции сменится механизмом долгосрочного сотрудничества⁹.

Тем не менее в развитие этого общего тезиса представители китайского экспертно-аналитического сообщества предлагают и более конкретные меры. Так, для реагирования на угрозы безопасности при реализации ИПП предлагается предпринимать ниже следующие меры.

– В процессе сотрудничества со странами-партнерами предоставлять им больше публичных продуктов в сфере безопасности. Возможный вариант — направление части прибыли на создание фондов обеспечения безопасности в регионе, которые могли бы с финансовой точки зрения обеспечить этот важный участок деятельности по созданию «сообщества единой судьбы».

– При реагировании на геополитические риски следует уделять особое внимание интересам и озабоченностям различных региональных государств. При реагировании на рост политической нестабильности Китай должен действовать в соответствии с принципом невмешательства, играть конструктивную роль, призывая стороны к разрешению конфликтов мирным путем.

– Необходимо подчеркивать, что ИПП — это процесс экономического сотрудничества и соработки, который не имеет геополитического контекста и военно-стратегического содержания. Вопросы в сфере безопасности, наряду с экономическими, следует включать в соглашения о сотрудничестве со странами — участницами ИПП. Можно в экспериментальном порядке начинать с конкретных функциональных областей, создавая многосторонние механизмы безопасности с небольшим количеством участников. Для обеспечения бесперебойной деятельности трансграничных инфраструктурных объектов можно рассмотреть вопрос об обеспечении их безопасности силами охранных компаний, особенно если речь идет о стратегически важных объектах¹⁰.

Вопрос о роли китайских частных военных и охранных компаний (ЧВОК) в обеспечении безопасности проектов ИПП и ЭППП нуждается в отдельном рассмотрении. Так, по мнению И. Плеханова, китайские ЧВОК сложно назвать рыночными игроками. Все они основаны бывшими военными или полицейскими и, так или иначе, контролируются госорганами. Их основными клиентами являются крупные государственные корпорации.

История создания китайских ЧВОК также идет от инициатив государства. В 2007 г. для охраны 600 китайских дипломатов в стране было создано специальное бюро консульской защиты за рубежом, которое несло ответственность за безопасность посольств и дипломатов в случае нападения или эвакуации. В 2009 г. в китайской прессе всерьез обсуждался вопрос о возможной отправке китайских полицейских сил для защиты медных рудников китайских компаний в Афганистане.

В итоге стратегический выбор Поднебесной пал не на чисто государственные силовые структуры, работающие за рубежом, не на миротворцев и даже не на контракты с иностранными ЧВОК, а на собственные частные охранные компании под опекой государства. При этом подчеркивается, что это сугубо экономическая рыночная активность в рамках ИПП с позиции «политики невмешательства». Сегодня китайские компании за рубежом тратят 10 млрд долл. в год на безопасность. Только 10% этих денег достаются китайским охранным фирмам. Этому бизнесу есть куда расти¹¹.

Так, ЧВОК Frontier Services Group (FSG), принадлежащая основателю другой известной компании — Blackwater Э. Принсу, руководителями которой выступают Принс и гонконгский магнат Гао Чжэньшунь, заявила в 2017 г. о планах открытия тренировочно-логистической базы в Синьцзян-Уйгурском автономном районе Китая, а в 2018 г. — в провинции Юньнань. Цель — обеспечить поддержку северному и южному коридорам проекта «Один пояс, один путь», стартующим из этих двух регионов КНР. Северный ко-

ридор будет включать в себя Казахстан, Узбекистан, Афганистан и Пакистан. Южный — Мьянму, Таиланд, Лаос и Камбоджу¹².

«Спрос просто огромен, особенно в связи с растущим представительством наших компаний за рубежом. Их вдохновляет на это инициатива “Пояса и пути”. Мы планируем расширять наш бизнес в Пакистане и Бутане», — заявил в интервью The Global Times менеджер одной крупной китайской частной охранной компании¹³.

Однако работа китайских ЧВОК по обеспечению безопасности ЭПШП и ИПП затруднена существующей в Китае нормативно-правовой базой, регулирующей их деятельность. По уголовному законодательству КНР, работники частных предприятий, носящие оружие как внутри государства, так и за рубежом, могут получить до семи лет тюрьмы. Пока в Китае идут дискуссии об отмене таких норм в отношении работников ЧВОК, действующие законы вынуждают нанимающие компании идти на хитрости. Официально числясь сотрудниками компании, бойцы китайских ЧВОК зачастую берут под свою зону ответственности лишь внутреннюю территорию предприятий, в то время как за остальное отвечают местные охранники, имеющие право применять оружие. Это порождает определенные сложности для менеджмента.

Для усиления сектора безопасности в Китае происходит консолидация отрасли частной военной и охранной деятельности. В сентябре 2014 г. в Гонконге был создан Китайский альянс индустриальной безопасности (Chinese Security Industrial Alliance). Он включает около 50 охранных компаний из всего «Большого Китая»¹⁴.

Справедливости ради, работа российских ЧВОК также ограничена законодательными рамками. Российское законодательство на данном этапе, как и законодательство многих других стран, не разрешает создание и существование частных военных охранных компаний. В России есть только охранные компании. Сдерживающим фактором развития в России ЧВОК является и статья 208 УК РФ, в которой создание вооруженного формирования, не предусмотренного федеральным законом, а равно руководство таким формированием или его финансирование являются преступлением.

В таких условиях достаточно сложно представить себе ситуацию, при которой российские и китайские ЧВОК, даже и при допущении их экстерриториальной деятельности, могли бы взять на себя задачу по обеспечению комплексной безопасности транспортно-логистических и производственных объектов ЭПШП в Евразии.

Как представляется, гарантии безопасности такого рода могут быть обеспечены лишь сотрудничеством и координацией политики КНР и РФ, в том числе в рамках ШОС. Они создадут предпосылки для устойчивого и беспрепятственного процесса реализации инициативы ЭПШП и ее сопряжения с процессами Евразийской экономической интеграции.

Как отмечает в этой связи известный китайский исследователь Ли Синь, «только совместными усилиями в рамках ШОС можно гарантировать реализацию проектов в рамках «Одного пояса, одного пути» в условиях относительной безопасности и тем самым содействовать реализации таких целей ШОС, как укрепление мира, обеспечение безопасности и стабильности в регионе»¹⁵.

ШОС неоднократно выражал общую политическую поддержку ИПП и ЭПШП. Так, в Астанинской декларации от 9 июня 2017 г. государства — члены ШОС приветствовали инициативу «Один пояс, один путь» и, высоко оценивая итоги Форума международного сотрудничества «Один пояс, один путь» 14–15 мая 2017 г. в Пекине, высказались за их реализацию, в том числе путем координации международных, региональных и национальных проектов, ориентированных на сотрудничество в целях обеспечения устойчивого развития на основе принципов взаимного уважения, равноправия и взаимной выгоды¹⁶.

Однако вопрос о конкретных формах и способах участия ШОС в обеспечении безопасности ЭПШП требует дополнительного изучения. В этой связи заслуживает внимания предложение А.Ф. Клименко подготовить Концепцию региональной безопасности ШОС, в которой могли бы быть отражены следующие положения:

– состав субъектов ШОС, на которых распространяется действие этого документа;

- жизненно важные общие и особые интересы членов ШОС;
- виды внешних и внутренних угроз этим интересам;
- цели и задачи сотрудничества участников ШОС в сфере безопасности;
- состав и структура органов, ответственных непосредственно за обеспечение безопасности;
- методы обеспечения безопасности, а также порядок выделения для этого необходимых ресурсов сил и средств и их задействования в случае возникновения угрозы Организации в целом или отдельным ее участникам;
- порядок взаимодействия с ОДКБ и другими организациями по безопасности, а также некоторые иные вопросы¹⁷.

Как представляется, способы и методы обеспечения безопасности ЭПШП силами ШОС могли бы быть сформулированы в предлагаемой Концепции по всему спектру вышеуказанных положений. Это подтверждает тенденцию к стратегической взаимодополняемости ролей России и Китая, которая укрепляет потенциал и стабильное развитие ШОС на средне- и долгосрочную перспективу.

1. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/52178>.
2. Владимир Путин. XXV саммит АТЭС в Дананге: вместе к процветанию и гармоничному развитию. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56023>.
3. Сыроежкин К. Сопряжение ЕАЭС и ЭПШП // Россия и новые государства Евразии. 2016. № 2. С. 51.
4. Цит. по: The Silk Road Economic Belt. Considering security implications and EU—China cooperation prospects / by Richard Ghiasy and Jiayi Zhou. Stockholm International Peace Research Institute, 2017. P. 5.
5. Денисов И. Шелковая безопасность: новая китайская концепция развития и правила игры в Евразии // Индекс безопасности. 2015. Т. 21. № 3 (114). С. 54–55.
6. Указ. соч. С. 14.
7. Указ. соч. С. 15.
8. Торкунов А.В. Здравый смысл интеграции. О роли Российской Федерации в евразийском интеграционном процессе: перспективы развития и углубления экономической интеграции (к «правительственному часу» в рамках 350-го заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 26 марта 2014 года) // Аналитический вестник. 2014. № 6 (524). С. 17–18.
9. Лузянин С.Г. ШОС, китайский проект «Шелкового пути» и Евразийский экономический союз: варианты взаимодействия/сопряжения в Евразии // Китай в мировой и региональной политике. Вып. XXI. М., 2016. С. 83.
10. Китайский глобальный проект для Евразии: постановка задачи. Аналитический доклад. М.: Научный эксперт, 2016. С. 46–48.
11. «Один пояс и один путь»: китайские ЧВК и безопасность экономической экспансии Поднебесной. URL: <http://navoine.info/china-pmc-exp.html>
12. Основатель Blackwater обосновался вдоль Шелкового пути. Американская компания Эрика Принса развернет базы в Китае. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3249510>
13. Private security companies struggle to go abroad due to legal restrictions. URL: <http://www.globaltimes.cn/content/960208.shtml>
14. URL: https://lenta.ru/articles/2018/01/09/chinese_warriors/
15. Ли Синь. Китайский взгляд на создание Евразийского экономического пространства. Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай». 2016, ноябрь. С. 13.
16. Астанинская декларация глав государств — членов Шанхайской организации сотрудничества. 9 июня 2017 г. URL: <http://kremlin.ru/supplement/5206>
17. Клименко А.Ф. Экономический пояс Шелкового пути и проблема безопасности на пространстве Шанхайской организации сотрудничества // Китай в мировой и региональной политике. Вып. XXI. М., 2016. С. 135–136.