

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА (2000–2007 гг.)

Рассматриваются эволюция и основные направления деятельности Шанхайской организации сотрудничества и анализируется ее роль в международных отношениях в Центральной Азии.

Ключевые слова: Центральная Азия; Шанхайская организация сотрудничества.

Сложившись как механизм решения территориальных вопросов и проблем пограничной безопасности, к началу 2000-х гг. «Шанхайская пятерка», объединяющая Россию, Китай, Казахстан, Киргизию и Таджикистан, стала основным инструментом согласования российской и китайской политики в Центральной Азии. Началось создание при «Шанхайской пятерке» постоянно действующих структур, призванных способствовать решению наиболее острых проблем региональной безопасности. Так, с декабря 1999 г. начались регулярные встречи руководителей правоохранительных органов «пятерки» («Бишкекской группы»), на которых рассматривались меры по совместной борьбе с терроризмом и незаконным оборотом наркотиков. В апреле и июле 2000 г. состоялись первые встречи министров обороны и министров иностранных дел стран «пятерки» [1. С. 136–137]. В рамках Шанхайского форума страны Центральной Азии стали поддерживать российскую и китайскую позицию по ряду международных проблем, в том числе концепцию многополярного мира, а в итоговых заявлениях саммитов «пятерки» зазвучала критика «гегемонизма и политики силы», т.е. внешнеполитического курса США [2. С. 308].

Правительства стран Центральной Азии, столкнувшись с усилением угрозы со стороны экстремистских исламских группировок и в условиях фактической победы в Афганистане Движения «Талибан» над «Северным альянсом», стали склоняться к тому, чтобы рассматривать «Шанхайский форум» как основную структуру, обеспечивающую стабильность региональной системы межгосударственных отношений и в то же время позволяющую им при необходимости лавировать между Россией и Китаем. Западные эксперты увидели в развитии «шанхайского процесса» угрозу интересам и политике США в регионе, попытку России и Китая установить в Центральной Азии совместную сферу влияния, замкнуть внешнюю политику стран региона на Москву и Пекин и придать региональной системе закрытый характер [3, 4].

В июле 2000 г. состоялась встреча глав государств «Шанхайской пятерки» в Душанбе, на которой в качестве наблюдателя присутствовал президент Узбекистана И. Каримов. В принятой декларации стороны заявили, что «будут прилагать усилия по превращению “Шанхайской пятерки” в региональную структуру многостороннего сотрудничества в различных сферах». Предусматривались совещания министров обороны, иностранных дел, руководителей правоохранительных, пограничных, таможенных органов и специальных служб стран-участниц, создание Совета национальных координаторов. Выражалась поддержка инициативе Казахстана о проведении встречи глав правительств

«пятерки». Стороны вновь высказались против «вмешательства во внутренние дела других государств, в том числе под предлогом «гуманитарной интервенции» и «защиты прав человека» и «попыток любого государства или группы государств, исходя из собственных интересов, монополизировать принятие решений по глобальным и региональным проблемам». Подтверждалась готовность к совместной борьбе с «международным терроризмом, религиозным экстремизмом и национальным сепаратизмом», трансграничной преступностью, проведению учений по борьбе с терроризмом [5].

В июне 2001 г. в Шанхае на встрече в верхах «Шанхайского форума» была принята декларация, провозгласившая его преобразование в международную организацию – Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС). К новой организации в качестве полноправного члена присоединился Узбекистан. Была подписана Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, предусматривающая взаимную выдачу лиц, обвиняемых в этих преступлениях, и обмен информацией и сотрудничество в борьбе с терроризмом. Конвенция предусматривала создание Региональной антитеррористической структуры (РАТС) с месторасположением в Бишкеке [6].

Инициатива институционализации «Шанхайского процесса» исходила от Китая. Участники ШОС по-разному видели приоритетные направления сотрудничества. Китай был заинтересован не только в интенсификации взаимодействия в сфере безопасности, прежде всего в использовании многостороннего сотрудничества для пресечения угроз стабильности в Синьцзяне, но и в расширении экономического присутствия в регионе. Для России наибольшую важность представляло именно сотрудничество в сфере безопасности и по общеполитическим вопросам. Для центральноазиатских стран большое значение имела как внешняя поддержка правящих режимов, так и реализация конкретных, прежде всего инфраструктурных, экономических проектов.

ШОС фактически еще не действовала, когда США развернули подготовку к операции в Афганистане и вступили со странами Центральной Азии в переговоры о создании баз. Организация не успела выработать единой позиции по этим проблемам. Однако развитие ШОС не приостановилось. В январе 2002 г. состоялась внеочередная встреча министров иностранных дел стран ШОС, на которой было принято совместное заявление, содержащее завуалированную критику одностроннего подхода Вашингтона к международной борьбе с терроризмом и афганскому урегулированию. В июле 2002 г. на саммите ШОС в Санкт-Петербурге были подписаны Устав Организации и Соглашение о региональной антитеррористической структуре.

Американское вторжение в Ирак продемонстрировало отсутствие у членов ШОС согласованной позиции. Если Россия и Китай отмежевались от американской акции, то Узбекистан ее поддержал, а Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан заняли осторожно-уклончивую позицию. Однако перенос центра внешнеполитической активности США на Ближний Восток создал благоприятные условия для углубления сотрудничества в рамках ШОС. В августе 2003 г. в Казахстане и Китае прошли первые антитеррористические учения стран ШОС, впоследствии ставшие регулярными. На встрече глав правительств стран ШОС осенью 2003 г. была принята Долгосрочная программа многостороннего торгово-экономического сотрудничества. Программа, рассчитанная до 2020 г., предусматривает на завершающем этапе создание «благоприятных условий» для свободного движения товаров, капиталов, технологий и услуг [7]. В январе 2004 г. в Пекине был открыт Секретариат ШОС.

В июне 2004 г. в Ташкенте состоялся очередной саммит ШОС, на котором в качестве гостя присутствовал президент Афганистана Х. Карзай. Во время саммита состоялась церемония открытия РАТС, размещенной в итоге в столице Узбекистана. Тогда же Монголия стала первой страной, получившей в ШОС статус наблюдателя.

В июне 2005 г. ШОС громко заявила о себе, приняв во время саммита в Астане декларацию, призывающую США и союзников «определиться с конечными сроками временного использования... объектов инфраструктуры и пребывания военных контингентов на территории стран-членов ШОС» [8]. Вашингтон в ответ указал, что вопрос о судьбе баз должен решаться на двусторонней основе, на переговорах непосредственно с центральноазиатскими странами. Глава Объединенного комитета начальников штабов США увидел в решении ШОС попытку больших государств навязать свою волю малым странам [9]. Последовавшее в июле решение Узбекистана закрыть американскую базу в Ханабаде, хотя и мотивированное собственными внешнеполитическими соображениями Ташкента, повысило авторитет ШОС как организации, чьи решения претворяются в жизнь. Кыргызстан и Таджикистан, впрочем, не пошли на сворачивание соответственно американского и французского военного присутствия.

На саммите в Астане три страны – Индия, Пакистан и Иран – получили статус наблюдателей в ШОС. Была также создана Контактная группа ШОС – Афганистан. В средствах массовой информации и работах ряда американских исследователей сообщалось, что Соединенные Штаты в преддверии саммита в Астане зондировали возможность получить статус наблюдателя в ШОС, но столкнулись с негативной реакцией стран-членов [10, 11]. Официального подтверждения эта информация не получила.

Таким образом, в ШОС сложилось два круга участников: «внутренний», страны-учредители, и «внешний», четыре страны-наблюдателя. По вопросу о перспективах расширения ШОС в организации, по-видимому, шли непростые, хотя и закрытые дискуссии. Перед юбилейным саммитом ШОС, состоявшемся в Шанхае в июле 2006 г., были распространены ожидания, что наблюдатели станут полноправными членами.

Расширения ШОС, однако, не произошло, и организация сохранила двухъярусную структуру. Полноправное членство Ирана в условиях обостряющихся противоречий вокруг его ядерной программы означало бы прямую конфронтацию с Соединенными Штатами, что не входило в планы России и Китая, начинающих опасаться чрезмерных амбиций Тегерана. Включение Индии и Пакистана перенесло бы в рамки ШОС индо-пакистанские противоречия и сложные отношения Пекина и Дели. Афганистан, чье правительство находится в зависимости от США, также не вписался бы в ШОС.

Таким образом, ШОС взяла курс не на расширение, а на консолидацию внутреннего круга участников. Организация стремится сохранить свою основную характеристику как инструмента российско-китайского сотрудничества в Центральной Азии и не допустить появления в ШОС новых противоречий, практически неизбежного в случае расширения.

Очередная встреча в верхах ШОС, состоявшаяся в августе 2007 г. в Бишкеке, стала подтверждением взятого Организацией курса. Был подписан многосторонний Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве [12]. В принятой по итогам встречи Декларации подчеркивалось, что «стабильность и безопасность в Центральной Азии могут быть обеспечены прежде всего силами государств этого региона на базе утвердившихся в нем региональных международных организаций» [13]. В Бишкекском саммите в качестве гостя впервые принял участие президент Туркменистана Г. Бердымухаммедов.

В августе 2007 г. в рамках ШОС состоялись первые масштабные военные учения, названные «Мирная миссия-2007» (в учениях «Мирная миссия-2005», проходивших в августе 2005 г. на Шаньдунском полуострове, участвовали только Россия и Китай). Первый этап учений – штабная тренировка и военно-политические консультации начальников генеральных штабов вооруженных сил стран ШОС – состоялся в Урумчи. Основная стадия учений прошла на полигоне Чебаркуль в Челябинской области. В них приняли участие 4,7 тыс. российских военнослужащих, 1,7 тыс. военнослужащих Народно-освободительной армии Китая, десантно-штурмовые роты из Казахстана и Таджикистана и десантно-штурмовой взвод из Киргизии. Узбекистан был представлен офицерами-наблюдателями. В основу сценария учений были положены андиганские события в Узбекистане 2005 г. [14].

ШОС стала основной региональной организацией многостороннего сотрудничества в Центральной Азии, охватывающей сферы безопасности, экономического сотрудничества, развития транспорта, гуманитарного взаимодействия. Используя механизм ШОС и двусторонние отношения со странами Центральной Азии, России и Китаю удалось успешно противодействовать расширению американского влияния в регионе. Москва и Пекин, воспользовавшись американо-узбекскими противоречиями, способствовали переориентации внешней политики Узбекистана, в целом успешно удерживали в благоприятных для себя рамках внешнеполитические колебания Кыргызстана и Таджикистана, сохранили влияние в Казахстане. Россия и Китай не только совместно выступают в поддержку стабильно-

сти сложившейся в Центральной Азии системы межгосударственных отношений, но и стремятся обеспечить сохранение внутривластной стабильности в странах региона. Стороны наладили сотрудничество по борьбе с транснациональными угрозами в Центральной Азии.

В то же время углубление российско-китайского сотрудничества в Центральной Азии имеет свои ограничения. Россия стремится к тому, чтобы Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Евразийское экономическое сообщество развивались динамичнее и эффективнее, чем ШОС. Россия выступает против китайского военного присутствия в регионе, а Пекин весьма сдержанно относится к деятельности ОДКБ [15. С. 183–186]. Попытки России использовать военные учения, проходящие в рамках ШОС, в целях пропагандистского обеспечения собственной внешней политики не находят поддержки в Пекине [16. С. 37]. Россия негативно отнеслась к китайской инициативе формирования зоны свободной торговли в рамках ШОС, а российские дипломаты отмечают, что китайские ведомства действуют в экономической сфере крайне напористо, часто без учета позиций партнеров

[17. С. 115]. С ростом зависимости китайской экономики от импорта энергоресурсов усиливается конкуренция между Россией и Китаем за контроль над транспортировкой нефти и газа из центрально-азиатских стран.

ШОС опирается на совпадающие интересы России и Китая в Центральной Азии. От будущего российско-китайских отношений зависят и перспективы ШОС. В условиях мирового финансового и продовольственного кризиса, отчетливо проявившегося в 2007–2008 гг. и серьезно ударившего по Киргизии и Таджикистану, активизации талибов и Исламского движения Узбекистана в Афганистане и афгано-пакистанском приграничье и хронической напряженности в американо-иранских отношениях угроза дестабилизации ситуации в Центральной Азии возрастает. Соответственно, сохранится потребность Москвы и Пекина (столкнувшегося весной–летом 2008 г. с волнениями в Тибете и Синьцзяне и антикитайской кампанией в западных средствах массовой информации) во взаимной поддержке и сглаживании неизбежных элементов конкуренции и соперничества. В этой связи можно прогнозировать новые попытки консолидации ШОС.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Hu R.* China's Central Asia Policy: Making Sense of the Shanghai Cooperation Organization // *Central Asia at the End of the Transition*. Armonk; New York, 2005. P. 130–151.
2. *Рахманин О.Б.* К истории отношений России – СССР с Китаем в XX веке. М., 2000.
3. *Cohen A.* U.S. Foreign Policy Interests and Human Rights in Central Asia. Testimony before the Subcommittee on Operations and Human Rights and the Subcommittee on Middle East and South Asia, House International Relations Committee, July 18, 2001. Режим доступа: <http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/Test071801.cfm>
4. *Cornell S.* America in Eurasia: One Year After // *Current History*. October 2002. P. 330–335.
5. Душанбинская декларация глав государств Республики Казахстан, Китайской Народной Республики, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан. Режим доступа: <http://www.china.org.cn/Russian/43163.htm>
6. Шанхайская конвенция. Режим доступа: <http://www.sectesco.org/html/00092.html>
7. Интервью специального представителя Президента России по делам ШОС В.Я. Воробьева // *Время новостей*. 5 июля 2005 г.
8. Декларация глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества. Астана, 5 июля 2005 г. Режим доступа: <http://www.sectesco.org/html/00501.html>
9. *Radio Free Europe – Radio Liberty.* US Says Russia, China «Bullying» Central Asia. 15 July 2005. Режим доступа: <http://www.rferl.org>
10. *Коэн А.* Что делать с растущим влиянием Шанхайской организации сотрудничества? Режим доступа: <http://www.eurasianet.org>
11. *Bhadrakumar M.K.* China, Russia welcome Iran into the fold // *Asia Times*. 2006. April 18.
12. Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов ШОС. Режим доступа: <http://www.infoshos.ru/?id=22>
13. Бишкекская декларация. Режим доступа: <http://www.sectesco.org/html/01875.html>
14. Мирная миссия – 2007. Режим доступа: <http://www.shos2007.ru>
15. *Huasheng Zhao.* Central Asia in China's Diplomacy // *Central Asia: Views from Washington, Moscow, and Beijing*. Armonk; New York, 2007. P. 137–212.
16. *Мамонов М.В.* «Стратегия профилактики опасности» во внешней политике КНР // *Международные процессы*. 2007. № 3. С. 28–43.
17. *Потапенко В.Ф.* Экономическое сотрудничество в рамках ШОС // *Шанхайская организация сотрудничества: взаимодействие во имя развития*. М., 2005. С. 113–116.

Статья представлена научной редакцией «История» 13 февраля 2009 г.