

Россия – ШОС: некоторые элементы стратегии¹

М.А. Конаровский

Конаровский Михаил Алексеевич – к.и.н., ведущий научный сотрудник Центра изучения Восточной Азии и ШОС Института международных исследований МГИМО (У) МИД России, Чрезвычайный и Полномочный посол, член Российского совета по международным делам; Российская Федерация, 119454 Москва, просп. Вернадского, д. 76; E-mail: makonarovsky@mail.ru

Создание Шанхайской организации сотрудничества предопределили новая геополитическая реальность после распада СССР и нарастание на мировой и региональной арене новых вызовов и угроз. Проблематика безопасности, в том числе в связи с нестабильностью в Афганистане, сразу же вышла на передний план деятельности «Шестерки». Закрепление сотрудничества в области безопасности всегда составляло краеугольный камень линии России в ШОС, которую она стремилась всемерно закреплять и во время своего председательства в Организации в 2008–2009 и 2014–2015 гг.

В 2008–2009 гг. важнейшей целью Москвы было обеспечение дальнейшей консолидации взаимодействия в рамках ШОС, в том числе на основе подписанного в 2007 г. Договора о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве и в направлении противодействия новым вызовам и угрозам. Впоследствии в условиях осложнения своих отношений с Западом, а также в свете дальнейшего осложнения обстановки в мире и регионе восточный вектор внешней политики стал приобретать для Москвы важное дополнительное значение. Это, в том числе, привело и к дальнейшей активизации ее деятельности в ШОС. Проявлением такой тенденции стала интенсификация линии на дальнейшее повышение политического «профиля» Организации как влиятельной и перспективной евразийской структуры. Во время председательства в 2014–2015 гг. Россия вновь сфокусировала особое внимание на проблематике региональной безопасности, проведя, в частности, ряд мероприятий, направленных на совершенствование уже наработанных форм сотрудничества и апробирование новых. Уфимский саммит ШОС стал значительной внешнеполитической победой России. Основное внимание на нем уделялось принятию иницизированной ею Стратегии развития ШОС на ближайшее десятилетие. Были рельефно очерчены общности подходов государств-членов к коренным вопросам современного миропорядка, проблематике разоружения, урегулирования международных и региональных проблем, мирного использования космоса, информационной безопасности, формирования более справедливой международной финансовой структуры.

Практически сразу после создания ШОС Россия выступала и за расширение Организации. Безусловным достижением ее председательства в 2014–2015 гг. стал запуск этого процесса за счет привлечения Индии и Пакистана, а также предоставления Белоруссии статуса наблюдателя, а Азербайджану, Армении, Камбоджи и Непалу – партнеров по диалогу. Поддержав выдвинутую КНР в 2013 г. инициативу Экономического пояса Шелкового пути и увязав ее с реализацией задач Евразийского экономического союза, Россия послала дополнительный сигнал в этом направлении другим государствам – членам ШОС.

Сохранение роли России в качестве одной из основных движущих сил ШОС будет и далее соответствовать ее стратегическим задачам, в том числе и с учетом того, что основным элементом сопряженности интересов стран ШОС в ближайшей перспективе будет оставаться проблематика противодействия терроризму и экстремизму.

Ключевые слова: Шанхайская организация сотрудничества; Российское председательство в ШОС; новые вызовы; региональная безопасность; экономическая составляющая; Евразийский экономический союз; Экономический пояс Шелкового пути

¹ Статья поступила в редакцию в марте 2016 г.

В 2016 г. исполнилось пятнадцать лет Шанхайской организации сотрудничества. Ее создание вытекало из логики конкретного развития мировых и региональных процессов после распада Советского Союза и возникновения в связи с этим новой геополитической реальности, в том числе в Азии, а также нарастания там угроз терроризма, сепаратизма и экстремизма [Барский, 2012, с. 8]. Как известно, на первом этапе своего существования ШОС замышлялась как механизм поддержания мер доверия между Россией, Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, с одной стороны, и Китаем — с другой. Благоприятные условия для этого были созданы в результате подписания в 1996 г. соответствующего многостороннего соглашения по укреплению мер доверия в военной области в районе общей границы, а в 1997 г. — соглашения о взаимном сокращении вооруженных сил в приграничных районах.

Все это способствовало снятию с повестки дня пограничного вопроса между этой частью бывшего СССР и Китаем. Поставив во главу угла своей деятельности оказание стабилизирующего воздействия на положение дел в регионе, ШОС одновременно дополнительно нацеливалась на поиск и выработку новых форм многостороннего взаимодействия между Россией, КНР и постсоветскими государствами Центральной Азии. Сближение сначала пяти стран диктовалось также необходимостью налаживания механизма выработки и согласования общих позиций по наиболее актуальным проблемам, затрагивающим коренные интересы государств-участников. После того как к «Шанхайской пятерке» присоединился Узбекистан, не имеющий общей границы с Китаем, приоритетными политическими темами ШОС стали новые вызовы, такие как терроризм, экстремизм, сепаратизм, а также проблема производства и распространения наркотиков [Князев, 2004, с. 452–453]. Именно они и составили основу практического сотрудничества государств ШОС в области безопасности.

К рубежу веков вполне определилась и стратегия США в отношении постсоветской России и Центральной Азии. В ее основе лежало стремление максимально оторвать от Москвы новые независимые государства этого ареала бывшего СССР на фоне максимального противодействия ее обновленному самоутверждению в регионе и в мире. Охлаждение отношений между Москвой и Вашингтоном (после выхода США из Договора по ПРО в 2002 г., вторжения в Ирак в 2003 г., а также в результате более поздних акций, в том числе по расширению НАТО на восток) предопределяло возрастание значения Шанхайской организации для России, которая все более стремительно избавлялась от первоначальных перекосов на западном фланге своей международной политики. К повышенному вниманию к ШОС Москву подталкивали и приобретавшие характер стратегического партнерства российско-китайские отношения. Растущая экономическая мощь КНР привела к активизации политики не только на ключевом для Пекина восточноазиатском направлении, но и в Центральной Азии. Это было продиктовано в значительной мере необходимостью поисков новых экономических возможностей для дополнительного ресурсного обеспечения народного хозяйства, поисков новых рынков сбыта и т.д.

После создания ШОС, по мнению большинства исследователей, был достигнут негласный консенсус об определенном разделении ответственности в регионе Центральной Азии: за Россией — обеспечение безопасности, в том числе через структуры ОДКБ, за Китаем — экономическая составляющая. «Распределение ролей» в Организации между двумя супердержавами в целом приветствовалось и центральноазиатскими государствами, обеспечивая им широкое поле для маневрирования в целях максимального обеспечения своих политических и экономических интересов. Весьма позитивным фоном для цементирующей роли Москвы и Пекина в ШОС стало и заключен-

ное между ними в том же 2001 г. двустороннего Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве. Участие России и Китая в ШОС предоставляло им дополнительные возможности подавать хороший пример партнерам в Центральной Азии, одновременно «присматривать» друг за другом на региональном уровне, а также координировать свои действия (в рамках провозглашенного в начале 2000-х годов «стратегического партнерства») в отношении устремлений Вашингтона к закреплению в этом регионе. Немаловажное значение для обеих стран имел и их совместный мониторинг ситуации в Центральной Азии в свете незаинтересованности как России, так и Китая в ее дестабилизации и радикализации.

Проблематика безопасности, прежде всего в связи с нестабильностью в Афганистане, имеющем общую границу с тремя из шести членов ШОС, сразу же вышла на передний план деятельности «шестерки». Россия, проявив значительную активность по насыщению деятельности Организации конкретным политическим содержанием, на встрече в Бишкеке (тогда еще «пятерки») в 1999 г. выступила за ее активное взаимодействие в области безопасности и развития в центральноазиатском регионе. На саммите 2001 г. при энергичной вовлеченности России были выработаны единые подходы стран – членов Организации в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, а также взаимное обязательство не допускать в своих государствах деятельности, которая могла бы нанести ущерб их суверенитету и безопасности. Конкретным выражением этого стала подписанная в это же время Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, включившая, в числе прочего, конкретное определение терроризма, которое пока не удалось выработать ни одной другой международной организации.

События 11 сентября 2001 г. в США, а также новая ситуация в Афганистане и вокруг него после проведения под эгидой Вашингтона военной операции в этой стране, а также в результате резкого скачка незаконного производства и распространения наркотиков с ее территории, придали новый импульс политической активизации «Шанхайской шестерки». Развивая тематику взаимодействия стран-участниц в области безопасности, российская сторона акцентировала внимание на необходимости скорейшего принятия базовых документов, которые давали бы возможность перевести деятельность «шестерки» в практическое русло. Свидетельством этого стала инициированная Москвой внеочередная встреча министров иностранных дел государств – членов ШОС 7 января 2002 г. в Пекине, на которой главной темой была ситуация в Афганистане. Было, в частности, подчеркнуто неотъемлемое право самого афганского народа выбирать структуры и характер органов власти и отмечено, что попытки втягивания страны в сферу чьего-либо влияния могут привести к новому кризису и осложнению в региональной обстановке². В этом контексте знаковым для Организации стал саммит ШОС в Санкт-Петербурге 7 июня 2002 г., на котором была принята ее Хартия, созданы Антитеррористическая структура и Секретариат, что превратило ШОС в полноценную региональную организацию.

Инициативно закреплять несущие конструкции сотрудничества государств-членов в области безопасности Россия стремилась во время своего председательства в ШОС в 2008–2009 и 2014–2015 гг. Объективной причиной для этого стало дальнейшее осложнение обстановки в мире в целом и на Ближнем и Среднем Востоке в частности,

² Совместное заявление министров иностранных дел государств – участников Шанхайской организации сотрудничества. Пекин, 7 января 2002 г. Режим доступа: http://www.mid.ru/sanhajskaa-organizacia-sotrudnicestva-sos-/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/569928 (дата обращения: 12.10.2016).

в том числе в результате «цветных революций», провала многочисленных попыток США и Запада урегулировать обстановку в Афганистане и т.д. Негативное влияние на общую ситуацию оказывала и неослабевающая угроза дестабилизации в самой Центральной Азии, набирающий обороты процесс расползания в сопредельных с ней регионах Ближнего и Среднего Востока терроризма и религиозно-политического экстремизма в лице так называемого Исламского государства (ИГИЛ) и других. Дополнительный внешний импульс негативным процессам придали также резкая эскалация конфронтации между Россией и Западом в самые последние годы и как их итог — жесткая линия с его стороны на политическую и экономическую изоляцию Москвы на международной арене. В новых условиях восточный вектор внешней политики приобретал для страны дополнительное, в определенном смысле жизненно важное значение. Это привело к расширению отношений России со странами Азии как на двусторонней, так и многосторонней основе. Естественным проявлением этой тенденции стала и интенсификация линии на дальнейшее повышение политического «профиля» ШОС как влиятельной и перспективной евразийской структуры.

Целью российского председательства в Организации в 2008–2009 гг. было обеспечение дальнейшей консолидации взаимодействия в ее рамках, в том числе на основе подписанного в 2007 г. на саммите в Бишкеке Договора о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве и в направлении противодействия новым вызовам и угрозам³. Были приняты Конвенция против терроризма, укреплявшая правовую базу соответствующего сотрудничества в рамках «шестерки», Программа сотрудничества в борьбе с терроризмом на 2010–2012 гг., а также Соглашение о подготовке антитеррористических кадров. Учитывая фактически тупиковую ситуацию в Афганистане, Москва инициировала представительную международную конференцию, завершившуюся принятием как общей декларации, так и отдельных документов между ШОС и ИРА о противодействии исходящим из Афганистана вызовам региональной стабильности [Лукин, 2009]. В ходе своего следующего председательства в 2014–2015 гг. Москва, отвечая на вызовы времени, вновь сфокусировала особое внимание на проблематике региональной безопасности, проведя, среди прочего, ряд мероприятий, направленных на совершенствование уже наработанных форм сотрудничества и апробирование новых. Основное внимание уделялось трем главным вопросам, имеющим первоочередное значение для совершенствования политики «шестерки». Это выработка новой Стратегии ее развития на ближайшее десятилетие, запуск процесса вступления в Организацию Индии и Пакистана, а также формулирование общего подхода государств-членов к выдвинутой в 2013 г. Китаем идее Экономического пояса Шелкового пути (ЭПШП). Его реализация (помимо геоэкономической составляющей) имела бы важнейшее геополитическое значение как для инициатора идеи, так и для других участников этого мегапроекта.

Июльский саммит 2015 г. в Уфе, безусловно, занял особое место в дальнейшем стратегическом развитии «шестерки». На фоне продолжающейся деградации отношений Москвы и Запада и возрастающего конфликтного потенциала по следам событий на Украине итоги встречи глав государств стали значительной внешнеполитической победой Москвы. При этом состоявшийся там же, в Уфе, очередной саммит БРИКС придал дополнительное политическое звучание набирающему обороты новому измерению международного сотрудничества вне рамок участия в нем традиционного запад-

³ Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств — членов Шанхайской организации сотрудничества. Бишкек, 16 августа 2007 г. Режим доступа: <http://infoshos.ru/ru/?id=22> (дата обращения: 12.10.2016).

ного сообщества. Принятые в Уфе документы, в том числе Стратегия развития ШОС, рельефно очертили общность подходов государств-членов к коренным вопросам современного миропорядка, к проблематике разоружения, урегулирования международных и региональных проблем, мирного использования космоса, информационной безопасности, формирования более справедливой международной финансовой структуры. В числе приоритетов «шестерки» на ближайшую перспективу – необходимость дальнейшего всемерного укрепления сотрудничества в политической сфере, наращивание согласованных усилий по обеспечению региональной безопасности, противодействию традиционным и новым вызовам и угрозам.

С учетом новых региональных реалий и общей для всех стран – участниц ШОС опасности распространения милитаристской идеологии и практики ИГИЛ весьма значимым фактором стала договоренность об усилении сотрудничества по широкому спектру противодействия деятельности международных террористических организаций, в том числе недопущению вовлечения в них граждан своих государств. При этом совершенно очевидно, что при прогнозируемом большинством экспертного сообщества расширении в ближайшем будущем деятельности «Исламского государства» (его военно-политическая активизация в Афганистане, в том числе связанных с ИГИЛ экстремистов центральноазиатского Исламского движения Туркестана, уйгурского Исламского движения Восточного Туркестана, так называемого эмирата Кавказ и т.д.) будет объективно подталкивать государства ШОС к тому, чтобы и далее укреплять антитеррористическую составляющую деятельности Организации. После предстоящего формального присоединения к «шестерке» Индии и Пакистана эта задача, безусловно, не потеряет своей актуальности. Примечательным в этом контексте было и проведение в Москве накануне уфимского саммита Конференции высокого уровня по вопросам безопасности и стабильности в регионе ШОС, которая вновь подчеркнула свое качество как «одной из ключевых и эффективных международных площадок для ведения широкого диалога... по противодействию традиционным и новым вызовам и угрозам»⁴.

Стремясь всемерно расширять региональный вес ШОС, прежде всего в рамках противодействия новым нарастающим тенденциям в области безопасности, Россия практически с самого начала ее организационного оформления выступала и за расширение Организации. Уже в первые годы существования ШОС были выработаны основные критерии и принципы приема новых членов. Однако до 2006 г. по взаимной договоренности стран-участниц на процесс был наложен мораторий. Этот период был использован для дальнейшего институционального укрепления Организации и расширения сфер и форматов взаимодействия в ее рамках. Негативная эволюция ситуации в сфере региональной и международной безопасности, в том числе все более актуализирующаяся для зоны ШОС проблематика терроризма и безопасности, прежде всего за счет постоянно усугубляющейся нестабильности в Афганистане, подтолкнуло к постепенному изменению такого подхода. На Душанбинском саммите 2014 г. завершилась работа по выработке и согласованию всех деталей, связанных с процедурой расширения Организации. Безусловным достижением российского председательства 2014–2015 гг.⁵ стал и запущенный процесс расширения ШОС за счет Индии и Пакистана, а также предоставление Белоруссии статуса наблюдателя, а Азербайджану, Армении,

⁴ Совместное заявление Конференции высокого уровня «Безопасность и стабильность в регионе ШОС» // ИнфоШОС. Режим доступа: <http://infoshos.ru/ru/?id=124> (дата обращения: 12.10.2016).

⁵ Как и предыдущего саммита в Душанбе, завершившего согласование всех необходимых документов о приеме в ШОС новых членов.

Камбоджи и Непалу – партнеров по диалогу⁶. Хорошей новостью для давно стремящегося в «шанхайский клуб» Тегерана стало заключение (уже после саммита в Уфе) международного Соглашения по его ядерной программе.

Открывающиеся перспективы принятия Ирана в полноправные члены Организации значительно усилили бы ее политическую составляющую на западном фланге. В связи с этим стратегически весомым было подтверждение в Уфе соответствующей заявки Тегерана. Позитивным внешним фоном для движения вперед является и наметившееся после снятия с Ирана санкций расширение сотрудничества этой страны с Китаем⁷, поддержка Пекином действий России на сирийском направлении, новые возможности для российско-иранского сотрудничества, не говоря уже об общей с государствами Шанхайской организации заинтересованности Тегерана в стабилизации в Афганистане и противодействии ИГИЛ на этом фланге. Но хотя на саммите в Ташкенте в июне 2016 г. главы государств ШОС вновь подчеркнули открытость Организации для присоединения к ней заинтересованных государств, которые соответствуют критериям и условиям, содержащимся в нормативно-правовых документах Организации, такие ближайшие соискатели, как Тегеран и Кабул, пока продолжают оставаться в листе ожидания. При этом президент России особо подчеркнул в Ташкенте, что к настоящему времени «не осталось никаких препятствий для положительного рассмотрения заявки Тегерана»⁸, что было официально поддержано и Пекином. Расширение ШОС, несмотря на появление при этом определенных – технических и иных – проблем, безусловно, стратегически выгодно как для России, так и внешнеполитических амбиций самой Организации. Это укрепило бы международный авторитет и стратегическую жизнеспособность ШОС, вывело бы ее на новую геополитическую высоту. Вместе с тем даже при самом поверхностном взгляде совершенно очевидно, что эволюция «шестерки» станет для нее не только важнейшим рубежом развития, но и серьезным внутренним вызовом. Речь, в частности, пойдет об оперативном встраивании новых членов во все структуры Организации и обеспечении в новых условиях не только сохранения, но и повышения эффективности механизмов сотрудничества – от низовых до высших.

Параллельно идущим в ШОС политическим процессам в части повышения анти-террористической составляющей в ее деятельности актуальной задачей остается необходимость ликвидации существенного разрыва между политическими и экономическими треками деятельности Организации. Если в сотрудничестве в области безопасности имеется много неплохих заделов, выработана широкая повестка дня и налажена четкая координация, то на втором треке только намечаются определенные подвижки. Сохраняющаяся инерция в этом вопросе непосредственно связана с отсутствием общешосовских источников финансирования проектной деятельности. Многие годы на дальнейшее развитие экономических связей в рамках Организации были направлены усилия по достижению договоренностей о создании собственных финансово-кредитных институтов, развитии многостороннего взаимодействия в различных отраслях, в том

⁶ Подписание на очередном саммите в Ташкенте 23–24 июня 2016 г. Меморандумов об обязательствах Индии и Пакистана в целях получения статуса государства – члена ШОС открыло путь к оформлению их принятия в Организацию уже в ближайшее время. Режим доступа: <http://rus.sectesco.org/news/20160624/105603.html> (дата обращения: 12.10.2016).

⁷ В ходе январского 2016 г. визита Председателя КНР Си Цзиньпина в Тегеран двусторонние отношения были подняты до уровня стратегического партнерства.

⁸ Выступление на расширенном заседании Совета глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества 24 июня 2016 г. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/52259> (дата обращения: 12.10.2016).

числе за счет реализации совместных проектов с использованием потенциала инициированных Россией еще в середине десятилетия Делового совета и Межбанковского объединения. Вместе с тем вряд ли можно было отнести к новым идеям и предложениям подтвержденные на саммите 2015 г. намерения государств-членов продолжать работу над созданием Фонда развития (Специального счета) и Банка развития ШОС, констатацию заинтересованности во взаимодействии в торгово-экономической сфере, целесообразности «подталкивания» к реализации уже достигнутых договоренностей, а также в продолжении работы над Перечнем мероприятий по дальнейшему развитию проектной деятельности ШОС на 2017–2021 гг. Ждет своего окончательного решения и указанная выше проблематика финансового обеспечения ее проектной деятельности, не говоря уже о сложнейшей работе по конкретизации и гармонизации позиций государств-участников по различным аспектам многоцелевого проекта ЭПШП и его сопряженности с иными структурами регионального экономического развития. В конкретном плане особого внимания требует и ускорение процесса вступления в силу Соглашения о создании благоприятных условий для международных автомобильных перевозок, подписанного на полях встречи глав государств ШОС в 2014 г. в Душанбе.

На этом фоне перспективы для качественного рывка в экономическом измерении деятельности в рамках «шестерки» открылись в результате выдвижения в 2013 г. китайской инициативы Экономического пояса Шелкового пути (ЭПШП). Поддержав эту идею и увязав ее с реализацией задач вступившего в силу в 2015 г. Евразийского экономического союза (ЕАЭС) при участии ряда членов ШОС, Россия тем самым послала дополнительный позитивный сигнал и другим государствам-членам, а также наблюдателям при Организации. Совместная работа на этом направлении могла бы придать значительный импульс реализации задачи обеспечения сопряженности ЭПШП с ЕАЭС⁹. Готовность Пекина пойти на сопряжение Экономического пояса с деятельностью Евразийского экономического союза, а также договоренности о соответствующих консультациях и информационном обмене, достигнутые на саммитах в Уфе и затем в Ташкенте, могли бы предоставить ШОС возможности предметно войти в этот новый мегапроект. Тем самым предложению КНР была бы придана форма не только собственно китайской инициативы, а начинания, сопряженного и с соответствующей деятельностью Шанхайской организации. Такое развитие в том числе значительно сгладило бы и сохраняющееся мнение о нынешней неспособности «шестерки» (в силу тактических разногласий ее членов) активно запустить программу совместных экономических проектов. О том же, что актуальность создания в этом контексте Банка развития ШОС в последнее время значительно снизилась, свидетельствует недавнее создание Пекином Азиатского банка инфраструктурных инвестиций. В число его соучредителей, помимо России, вошли все центрально-азиатские члены ШОС, а также Индия, Пакистан, Иран.

Актуальность для ШОС концентрации усилий на экономическом треке своей деятельности предопределяется и новыми глобальными тенденциями в международных экономических отношениях. Речь идет в первую очередь об инициативах Вашингтона по проектам Транстихоокеанского и Трансатлантического партнерства. Их реализация способна, по существу, заменить ВТО и создать новую мировую хозяйственную конфигурацию при ведущей роли США. И хотя они направлены, прежде всего, против возрастающей экономической мощи Китая и его международных интеграционных проектов, однако должны дополнительно побуждать «клуб ШОС» более решительно

⁹ С участием членов ШОС – России, Казахстана и Кыргызстана, наблюдателя при ШОС Белоруссии, а также Армении, имеющей статус партнера по диалогу ШОС.

действовать в поисках своей ниши в мировой экономике, в частности, через сопряженность между ЕАЭС и ЭПШП. Определенным стимулом для этого могли бы служить итоги майского заседания 2016 г. в Астане Высшего Евразийского экономического совета, обсуждавшего формирование единого энергетического рынка Союза, а также вопрос о переговорах по формализации делового сотрудничества между ЕАЭС и КНР.

Вместе с тем в целом пока желаемая мобильность ШОС на экономическом направлении не просматривается, а в части связки по линии Евразийский торговый союз – Экономический пояс подход государств-членов до последнего времени продолжал ограничиваться формулировками достаточно общего характера. Хотя очередное подтверждение на юбилейном саммите 2016 г. ШОС поддержки инициативы ЭПШП и скорейшей реализации договоренностей между главами правительств государств ШОС в конце прошлого года¹⁰, а также сделанный главами государств на встрече в Ташкенте упор на стремление добиваться сопряжения национальных стратегий развития и укрепления координации своих торгово-экономических программ¹¹, может придать динамику развитию экономической составляющей в деятельности ШОС. Дополнительный импульс движению в сторону создания широкого евразийского экономического пространства придали и недавние инициативы В.В. Путина на Петербургском международном экономическом форуме в июне 2016 г. о большом Евразийском партнерстве с участием ЕАЭС, Китая, Индии, Пакистана и Ирана¹². Эта идея, как и высказанное В.В. Путиным ранее, на саммите Россия – АСЕАН в Сочи соображение о сотрудничестве по линии ЕАЭС – ШОС – АСЕАН, была поддержана и китайской стороной¹³.

Прошлогодний саммит «шестерки» в Уфе и нынешний юбилейный в Ташкенте не могли не вызвать повышенного внимания на Западе и, в частности, в США, хотя их СМИ и не особо жаловали их широким освещением. Признавая тем не менее растущее влияние и авторитет Организации, ее ярко выраженное стремление к укреплению сотрудничества в сфере безопасности, а также намечающиеся новые горизонты в евразийском экономическом сотрудничестве в Вашингтоне внимательно следят за эволюцией ШОС, заявляют о перспективной готовности к взаимодействию с ней. Предмет особого внимания – экономический аспект, в связи с чем США уже обсуждают с Пекином возможные совместные шаги в рамках его инициатив по ЭПШП. Вашингтон заинтересован, прежде всего, в том, чтобы тихоокеанский разворот китайских предложений – «Морской Шелковый путь XXI в.» – не подорвал американскую гегемонию в АТР. Сухопутная же составляющая проекта ЭПШП представляет для США интерес, прежде всего, в увязке с их политикой в Центральной, Южной Азии и Афганистане. Дальнейшее укрепление ШОС, в том числе за счет экономического блока, может рассматриваться как определенная угроза американским позициям в регионе. На предотвращение такого сценария могут быть направлены и попытки Вашингтона увязать пла-

¹⁰ Целесообразность активного использования потенциала экономических наработок в рамках ШОС, прежде всего в области инфраструктуры и промышленного развития и инноваций с упором на транспортно-логистическую составляющую, форсирование подготовки перечня мероприятий по развитию проектной деятельности Организации.

¹¹ Информационное сообщение по итогам заседания Совета глав государств – членов ШОС 24 июня 2016 г. Режим доступа: <http://kremlin.ru/supplement/5095> (дата обращения: 12.10.2016).

¹² В. Путин выступил на Пленарном заседании Петербургского международного экономического форума, 17 июня 2016 г. Режим доступа: www.kremlin.ru/events/president/news/52178 (дата обращения: 12.10.2016).

¹³ Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики, 25 июня 2016 г. Режим доступа: <http://special.kremlin.ru/supplement/5100> (дата обращения: 12.10.2016).

ны Экономического пояса со своим ранее выдвинутым проектом «Нового шелкового пути», а также механизмом «Сердце Азии» (Стамбульский процесс). Одновременно он проявляет возрастающий интерес к налаживанию сотрудничества с Китаем в Центральной Азии, в том числе в рамках поиска своей новой стратегии после вывода войск НАТО из Афганистана. Не демонстрируя особой обеспокоенности ростом влияния Пекина в регионе, США в то же время не скрывают негативизма в отношении роли здесь России, что в определенной мере разделяется и в центральноазиатских государствах. Нельзя исключать, что Вашингтон, координируя с КНР свои действия в Афганистане (в частности, по возможным переговорам с талибами), а также в центральноазиатском измерении, определенное сотрудничество здесь рассматривает в качестве своего рода баланса своим турбулентным отношениям с Пекином в Юго-Восточной Азии. Тем самым подспудно Администрация США преследует также цель посеять недоверие между Россией и Китаем в этом регионе ШОС и, соответственно, ослабить и саму Организацию. Весьма показательным в этом плане стал также визит в Центральную Азию госсекретаря США Д. Керри в ноябре 2015 г., в ходе которого была подтверждена готовность Вашингтона к дальнейшему комплексному и предметному сотрудничеству со странами региона, для чего, в частности, был создан механизм регулярных контактов глав МИД в формате 5+1.

Для того чтобы не потерять темп, заданный ШОС начиная с Уфимского саммита, потребуются серьезные дополнительные усилия. Прошедшая в Ташкенте в нынешнем июне юбилейная встреча глав государств – членов ШОС подтвердила сохранение Организацией набранной позитивной динамики. Была запущена финальная стадия принятия в ее состав Индии и Пакистана. Затягивание процесса могло бы привести к значительным для ШОС имиджевым, а также политическим издержкам. В области безопасности от Организации ожидаются масштабные действия по реализации очередной Программы сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом на 2016–2018 гг. Актуальной является проработка проекта Антинаркотической стратегии на 2017–2022 гг., в том числе в свете специально сделанного в Уфе Заявления по наркоугрозе, которое акцентировало особое внимание на необходимости объединения усилий в комплексном противодействии этому вызову не только в рамках Организации, но и на международной арене. (Продолжая тему, на Специальной сессии ГА ООН по мировой проблеме наркотиков 19–20 апреля 2016 г. страны ШОС, при самом активном участии России, выступили с соответствующим Заявлением, составленным в том числе на основе анализа и обобщения их собственного опыта в этой чувствительной сфере.) Учитывая сохранение стратегических неопределенностей и появление новыхстораживающих моментов в развитии ситуации в Афганистане и вокруг него, Организации необходимо срочно приступить к реализации подписанного в рамках уфимского саммита Соглашения о пограничном сотрудничестве.

На степень успеха эволюции ШОС серьезное влияние будет оказывать не только общее стремление к этому государств-членов, но и турбулентность на региональном и на глобальном уровнях. При этом долговременные вызовы, стоящие перед евразийским пространством, и их влияние на развитие общемировой ситуации объективно будут обеспечивать Организации возможность оказывать возрастающее воздействие на мировой арене. Вместе с тем для этого во все возрастающих объемах потребуются совершенствование механизмов принятия решений и взаимодействия государств-членов по основным направлениям их деятельности на базе Стратегии развития ШОС до 2025 г., в котором проблематика обеспечения безопасности и стабильности занимает особое место. От Организации потребуются дальнейшее совершенствование как фило-

софии, так и конкретных мероприятий по политико-дипломатическому реагированию на возможные вызовы в этом направлении. Помимо активизации взаимодействия в рамках самой «шестерки», большую значимость приобретает дальнейшее энергичное вовлечение в сотрудничество, в том числе на антитеррористическом треке государств-наблюдателей и партнеров по диалогу¹⁴.

Немалая роль в выработке заинтересованными государствами общих позиций по наиболее важным и чувствительным для их национальной безопасности вопросам принадлежит региональным структурам, поставившим своей целью обеспечение безопасности на коллективных и взаимоприемлемых условиях. Если в Азиатско-Тихоокеанском регионе к ним можно отнести, прежде всего, АСЕАН с ее диалоговыми механизмами, то на евразийском пространстве таковой, бесспорно, является расширяющаяся ШОС¹⁵. Основной объективной базой для сотрудничества этих двух объединений является совпадение оценок по многим глобальным и региональным проблемам на базе подписанного в 2005 г. Меморандума о взаимопонимании между их секретариатами (в числе приоритетов – взаимодействие в борьбе с терроризмом, трансграничной преступностью и т.д.). Дополнительный импульс движению вперед способен придать и тот факт, что две такие влиятельные страны ШОС, как Россия и Китай, уже имеют многолетнюю практику хорошо зарекомендовавшего себя двустороннего сотрудничества с Ассоциацией. А перспективы недавно выдвинутой В.В. Путиным идеи взаимовыгодного сотрудничества между ЕАЭС, ШОС и АСЕАН в постановочном плане нашли закрепление в документах юбилейного саммита Россия – АСЕАН в мае нынешнего года¹⁶. Россия активно выступает и за всемерное расширение возможностей Шанхайской организации, в том числе путем использования площадки ее саммитов для значимых двусторонних, а в последнее время и трехсторонних консультаций для выработки соответствующих решений¹⁷. В этом контексте и с учетом расширяющейся географии ШОС, а также быстро меняющейся международной обстановки, представляется целесообразным обновить имеющийся документ о сотрудничестве между двумя Секретариатами, конкретизировав и наполнив его дополнительным содержанием. В общеполитическом плане представляется целесообразным всемерно совершенствовать и практику взаимодействия с другими, помимо АСЕАН, международными структурами.

Предметом особой озабоченности России и других стран ШОС в области безопасности на перспективу будет оставаться ситуация в Афганистане в свете реконфигурации иностранного военного присутствия в этой стране, сохранения хрупкости основ правительственной коалиции и активизации вооруженной оппозиции. При этом в последнее время на территорию ИРА, в том числе в северные регионы, а также в афганотуркменское приграничье начинают активно проникать также идеология и боевики так называемого Исламского государства, что создает дополнительные осложнения и вызовы в плане обеспечения безопасности в стране и регионе. Положение усугубляется и тем, что в рядах ИГ находятся и выходцы из центральноазиатских республик, а также

¹⁴ Уфимская декларация глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества, Уфа, 9–10 июля 2015 г. Режим доступа: <http://sco-russia.ru/documents/> (дата обращения: 12.10.2016).

¹⁵ Еще в 2004 г. ШОС выступила с инициативой о формировании в АТР сети многосторонних объединений. На юбилейном саммите в Астане в 2011 г. главы ШОС заявили о готовности к участию в формировании многосторонней архитектуры безопасности и сотрудничества в АТР.

¹⁶ Сочинская декларация Юбилейного саммита Россия – АСЕАН (п. 4.). Сочи, 19–20 мая 2016 г. Режим доступа: <http://russia-asean20.ru/news/20160520/179633.html> (дата обращения: 12.10.2016).

¹⁷ Это, в частности, касается трехстороннего российско-монгольско-китайского формата встреч на полях саммитов ШОС.

России и Китая. После начала операции российских ВВС в Сирии инфильтрация и активность боевиков ИГИЛ в северном Афганистане, перспективно угрожающих в том числе стабильности Центральной Азии, значительно активизировалась [Орлов, 2016, с. 37; RSiS, 2015–2016, p. 44].

Для успешного противодействия угрозам с южного фланга ШОС требуется совершенствование регионального взаимодействия заинтересованных государств как на уровне уже существующих консультативных институтов, так и через структуры ОДКБ (в которой лидирующая роль принадлежит России), а также на двустороннем уровне, в том числе в плане готовности к проведению совместных антитеррористических мероприятий, включая и привлечение стран-наблюдателей. Вместе с тем высказывающиеся иногда в российских политологических кругах соображения в отношении необходимости конкретного укрепления совместной оборонной структуры ШОС пока представляются малореалистичными. Для этого пришлось бы менять фундаментальные уставные основы Организации. На это вряд ли пойдут такие члены ШОС, как Китай, Казахстан и Узбекистан. Не будут приветствовать это и начавшие процесс присоединения к ней Индия и Пакистан. Поэтому на ближайшую перспективу России было бы более практически полезным продвигать тезис о дальнейшем развитии механизмов ОДКБ, в том числе и за счет расширения ее контактов с Китаем и Ираном, а политических – с ШОС. В рамках же самой нынешней «шестерки» можно вести дело к интенсификации ежегодных встреч по линии министерств обороны и других силовых ведомств, а также работать над углублением имеющихся элементов антитеррористической составляющей сотрудничества (совместные учения, обмен информацией и т.д.).

Одновременно, исходя из уставной специфики Шанхайской организации и неравнозначности внешнеполитических, а также внешнеэкономических ориентиров государств-членов, вряд ли реалистично ожидать с их стороны активной поддержки России в ее противостоянии с Западом. Как максимум можно рассчитывать на нейтральную позицию с их стороны. Основным же элементом общей сопряженности интересов стран ШОС в ближайшей перспективе останется проблематика терроризма и религиозно-политического экстремизма (экономическая составляющая, скорее всего, еще некоторое время продолжит буксовать). Поэтому, именно на этом треке целесообразно и далее наращивать деятельность России, что не только полностью отвечает ее национальным интересам, но и призвано способствовать дальнейшему закреплению позиций страны в структурах Шанхайской организации. Стратегическим задачам России на восточном и южном флангах будет соответствовать сохранение ею роли одного из принципиальных динамизаторов и всей деятельности ШОС. Одновременно это потребует и всемерного совершенствования стратегического взаимодействия с таким ключевым государством ШОС, как Китай, на двустороннем уровне и в рамках самой расширяющейся «шестерки» [Лузянин, Хуашэн, 2016, с. 32, 52–53]. Тематика растущего двустороннего партнерства и реализации договоренностей на Ташкентском саммите ШОС была ключевой в повестке дня российско-китайской встречи на высшем уровне в Пекине уже 25 июня, т.е. на следующий день после завершения саммита ШОС. И это хороший знак.

Литература

Барский К.М. (2012) Шанхайская организация сотрудничества: новое слово в мировой политике // Стратегия России в Центральной Азии и Шанхайской организации сотрудничества / под ред. А.В. Лукина). Центр изучения Восточной Азии и ШОС ИМИ МГИМО (У) МИД России. М.:

МГИМО-Университет. Режим доступа: http://mgimo.ru/files2/y04_2012/221821/imi-20.pdf (дата обращения: 12.10.2016).

Князев А.А. (2004) «Шанхайский процесс» и место КНР в сфере обеспечения региональной безопасности // Афганский кризис и безопасность Центральной Азии (XIX – начало XXI в.). Душанбе: Дониш.

Лузянин С., Хуашэн Ч. (2016) Российско-китайский диалог: модель 2016: доклад РСМД № 25/2016. Режим доступа: <http://russiancouncil.ru/common/upload/Russia-China-Report25.pdf> (дата обращения: 12.10.2016).

Лукин А.В. (2009) ШОС: итоги российского председательства // ИнфоШОС. 22 октября. Режим доступа: <http://www.infoshos.ru/ru/?idn=5012> 22.10.2009 (дата обращения: 12.10.2016).

Орлов А. (ред.) (2016) Исламское государство: феномен, эволюция, перспективы: аналитические доклады ИМИ МГИМО (У) МИД России. Вып. 1 (45). Январь. Режим доступа: [http://mgimo.ru/upload/2016/01/an-doc-1\(45\)_2016.pdf](http://mgimo.ru/upload/2016/01/an-doc-1(45)_2016.pdf) (дата обращения: 12.10.2016).

RSIS (2015–2016) Annual Threat Assessment // Counter Terrorist Trends and Analysis. Vol. 7. Issue 11 (Dec. – Jan.). Режим доступа: <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CTTA-January-2016.pdf> (дата обращения: 12.10.2016).

Russia and the Shanghai Cooperation Organization: Some Elements of Strategy

M. Konarovskiy

Mikhail Konarovskiy – PhD in history, Lead Researcher, Center for East Asian and Shanghai Cooperation Organization Studies, MGIMO; Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary; Member, Russian International Affairs Council; 76, Prospect Vernadskogo, 119454 Moscow, Russian Federation; E-mail: makonarovskiy@gmail.com

Abstract

The new geopolitical reality that resulted from the dissolution of the USSR created the conditions for the establishment of the Shanghai Cooperation Organisation (SCO) in 2001. The successful settlement of border issues between Russia and Kazakhstan, Kirgizstan and Tajikistan as well as with China also facilitated the process. With Uzbekistan joining the “Shanghai Five,” a new regional organization emerged. The SCO’s priorities were in the security sphere and the fight against the proliferation of drugs, illegal migration and organized crime, given the requirements of the times and the specific regional situation (including that in Afghanistan).

As one of the active founders, Russia has always taken a leading role in the SCO’s organizational, political and legal formation, including setting specific trends and forms of cooperation, taking common measures, and holding events. During its presidency in 2008–2009 and 2014–2015, Moscow made additional efforts to strengthen cooperation among the SCO members in meeting new regional security challenges and to agree on coordinated positions on the key issues on the international and regional agenda. To increase the SCO’s credibility and political significance, Moscow emphasized its expansion, particularly with regard to the Eurasian Economic Union and the Silk Road Economic Belt.

With global political and economic development growing more complicated, in order to revitalize Russia’s role in the SCO it is necessary to strengthen cooperation with China. The strategic character of bilateral relations reaffirmed at the Russian-Chinese summit in the summer of 2016 set a solid foundation.

Key words: Shanghai Cooperation Organisation; Russia – China relations; economic development; Eurasian Economic Union; Silk Road Economic Belt

References

Barskij K.M. (2012) Shanhajskaja organizacija sotrudnichestva: novoe slovo v mirovoj politike [SCO: a new word in world politics]. *Strategija Rossii v Central’noj Azii i Shanhajskoj organizacii sotrudnichestva* (ed. A.V. Lukin). Moscow: MGIMO-Universitet. Available at: http://mgimo.ru/files2/y04_2012/221821/imi-20.pdf (accessed 12 October 2016). (In Russian.)

Huasheng Z., Luzyanin S. (2016) *Russian-Chinese Dialogue: The 2016 Model*. Russian International Affairs Council, July 7. Available at: <http://russiancouncil.ru/common/upload/Russia-China-Report25-eng.pdf> (accessed 12 October 2016).

Knjazev A.A. (2004) “Shanhajskij process” i mesto KNR v sfere obespechenija regional’noj bezopasnosti [“Shanghai process” and the role of China in the regional security]. *Afganskij krizis i bezopasnost’ Central’noj Azii*. Dushanbe: Donish. (In Russian.)

Lukin A.V. (2009) ShOS: itogi rossijskogo predsedatel’stva [Russia’s SCO presidency]. *InfoSCO*, 22 October. Available at: http://www.infoshos.ru/ru/?idn=5012_22.10.2009 (accessed 12 October 2016). (In Russian.)

Orlov A. (ed.) (2016) Islamskoe gosudarstvo: fenomen, jevoljucija, perspektivy [Islamic state: phenomenon, evolution and prospects]. *Paper of MGIMO University*, vol. 1 (45). Available at: [http://mgimo.ru/upload/2016/01/an-doc-1\(45\)_2016.pdf](http://mgimo.ru/upload/2016/01/an-doc-1(45)_2016.pdf) (accessed 12 October 2016). (In Russian.)

RSIS (2015–2016) Annual Threat Assessment. *Counter Terrorist Trends and Analysis*, vol. 7, issue 11, December – January. Available at: <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CTTA-January-2016.pdf> (accessed 12 October 2016).