



РОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ
СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Д. С. Попов

О ПРОБЛЕМЕ РАСШИРЕНИЯ
ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
СОТРУДНИЧЕСТВА



АНАЛИТИЧЕСКИЕ ОБЗОРЫ РИСИ

№ 4 (27)

Российский институт стратегических исследований

Д. С. Попов

**О ПРОБЛЕМЕ РАСШИРЕНИЯ
ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА**

Аналитические обзоры РИСИ

№ 4 (27)

Москва
2010

УДК 327.5
ББК 66.4(0)'7
П-58

П-58 **Попов Д. С.** О проблеме расширения Шанхайской организации сотрудничества : Аналит. обзоры РИСИ / Д. С. Попов ; Рос. ин-т стратег. исслед. – М. : РИСИ, 2010. – № 4 (27). – 46 с.
ISBN 978-5-7893-0127-2

В работе кандидата юридических наук, руководителя Уральского информационно-аналитического центра РИСИ (Екатеринбург) Д. С. Попова рассматривается проблема расширения ШОС за счёт вступления в неё новых членов, которая сохраняет свою актуальность практически в течение всего периода существования Организации. Россия обоснованно проявляет осторожность в этом вопросе, поскольку предоставление членства в ШОС государствам-кандидатам потенциально может нарушить "хрупкий" баланс сил в регионе.

УДК 327.5
ББК 66.4(0)'7

ISBN 978-5-7893-0127-2

© Российский институт
стратегических исследований, 2010

О ПРОБЛЕМЕ РАСШИРЕНИЯ ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА

Вопрос о приёме новых членов в Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС) не теряет актуальности с момента её создания в 2001 г. Однако страны-участницы до сих пор не пришли к общему пониманию направлений и задач возможного расширения ШОС. Нет и единого мнения по вопросу о том, необходимо ли "шанхайской группе" в настоящий момент экстенсивный рост (в принципе) или целесообразно сохранить сложившийся формат.

Юридически по ст. 13 Хартии ШОС от 2002 г.¹ эта организация, объединяющая Россию, Китай, Казахстан, Киргизию, Таджикистан и Узбекистан, открыта для приёма других членов. На практике же неоднозначность вопроса о расширении стала очевидной с самого начала работы объединения. Уже тогда интерес к нему проявили сразу несколько стран, однако вновь созданная организация по ряду объективных причин в то время была не готова к быстрому расширению и предпочла развивать альтернативные членству формы участия в своей деятельности (заинтересованным странам были предложены статусы наблюдателей и партнёров по диалогу). В 2004–2005 гг. Монголия, Индия, Иран и Пакистан получили статус наблюдателей, а в 2009 г. Белоруссия и Шри-Ланка стали партнёрами по диалогу с ШОС. Кроме того, в 2005 г. был использован ещё один специальный формат – создана контактная группа ШОС – Афганистан.

Политическую остроту проблеме приёма в Шанхайскую организацию сотрудничества придаёт настойчивое стремление Ирана стать её членом и таким образом преодолеть международную изоляцию. В марте 2008 г. Тегеран, не удовлетворённый статусом наблюдателя, обратился в ШОС с официальной заявкой о вступлении,

¹ Хартия Шанхайской организации сотрудничества (Санкт-Петербург, 7 июня 2002 г.) // Бюллетень международных договоров. 2007. № 1. С. 8–17.

что требовало от неё такого же официального ответа. ШОС, сославшись на мораторий, наложенный государствами-членами на расширение объединения, в качестве формального повода для отказа назвала отсутствие в Организации необходимой договорной базы для приёма новых членов.

Новую актуальность вопрос о расширении приобрёл в 2010 г. после принятия на июньском саммите глав государств ШОС в Ташкенте Положения о порядке приёма новых членов. Хотя работа над соответствующими правовыми документами продолжается (в частности, Совет национальных координаторов ШОС должен подготовить типовой меморандум, регламентирующий юридические, организационные и финансовые стороны членства), после подписания Положения правовой пробел в части расширения ШОС был в целом преодолен, а значит, отпало формальное основание для блокирующего моратория. Однако концептуально вопрос о предоставлении членства в ШОС странам-кандидатам остаётся открытым и требует поиска соответствующих стратегических ориентиров на основе анализа целого спектра политико-экономических факторов, а также аспектов безопасности.

РАСШИРЕНИЕ ШОС И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ В РЕГИОНЕ

Последствия приёма в ШОС новых членов могут оказаться неоднозначными: он может укрепить организацию или ослабить её и вызвать стагнацию. Представляется, что взвешенное решение указанной проблемы для России возможно только в том случае, если при её рассмотрении исходить из основных целей и интересов российского государства в регионе ШОС.

Содействие модернизации России

Презумпция подчинённости внешней политики интересам внутреннего инновационного развития страны была сформулирована президентом России Д. Медведевым в его выступлении перед российскими послами и постоянными представителями в международных организациях 12 июля 2010 г. и в ежегодном послании Федеральному Собранию 30 ноября 2010 г. Она предполагает, что

линия в вопросе расширения ШОС, равно как и другие международные усилия Москвы, должны в первую очередь отвечать модернизационным инициативам российского руководства².

Однако возможности использования площадки ШОС для обеспечения ускоренного инновационного развития российской экономики объективно ограничены. С одной стороны, "модернизационные альянсы" России с большинством членов Организации и наблюдателей (Киргизией, Таджикистаном, Узбекистаном, Пакистаном, Монголией) недостаточно перспективны, поскольку их научно-технический потенциал, согласно экспертным оценкам, уступает российскому. Что же касается обмена технологиями с Китаем, научно-техническая и инновационная политика которого во многом основана на воспроизведении иностранных передовых технологий и образцов, то такой обмен приведёт скорее к насыщению инновациями китайской, а не российской экономики. С Казахстаном и Индией такие "альянсы" могут быть результативными, однако технологическое сотрудничество с этими странами сегодня осуществляется в двусторонних и многосторонних форматах вне рамок ШОС, и для изменения сложившегося порядка в пользу шанхайских институтов нет объективных причин (в частности, в ШОС не налажен механизм технологического обмена).

Тем не менее это не значит, что следует совершенно отказаться от технологического сотрудничества в рамках ШОС, учитывая, что по отдельным перспективным направлениям (например, информационная безопасность) оно уже ведётся. Изучаются возможности создания высокоскоростной информационной магистрали ШОС и развития электронной торговли между её участниками. Примечательно, что китайская сторона заявляет о готовности более активно развивать научно-техническое сотрудничество со своими партнёрами по Организации³.

С другой стороны, как считают некоторые эксперты, государства-члены и наблюдатели ШОС могут стать обширным рынком

² Выступление Президента РФ на совещании с российскими послами и постоянными представителями в международных организациях 12 июля 2010 г. // Kremlin.ru : офиц. сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/8325>.

³ Председатель КНР Ху Цзиньтао выступил на саммите ШОС с важной речью // Синьхуа. 2010. 11 июня.

сбыта для высокотехнологичной продукции новой российской экономики и таким образом способствовать её модернизации. Данная точка зрения популярна в КНР, поскольку предполагает продвижение по пути общей экономической интеграции стран ШОС (имеются в виду снятие торговых и тарифных барьеров, унификация таможенных процедур и пр.)⁴. Её сторонники отмечают, что в самой Хартии ШОС закреплена задача создания "благоприятных условий для торговли и инвестиций в целях постепенного осуществления свободного передвижения товаров, капиталов, услуг и технологий". Однако сопоставление уровней развития экономик России и Китая, в частности их экспортных потенциалов, говорит о том, что экономическая интеграция в рамках ШОС не соответствует российским интересам, поскольку открытие рынков приведёт к массовому вытеснению отечественной продукции дешёвыми, многочисленными и на данный момент более конкурентоспособными китайскими товарами в ущерб отечественному производителю. Заслуживает внимания тот факт, что наряду с нефтегазовыми концернами одними из первых пришли на центральноазиатский рынок крупнейшие китайские компании, поставляющие телекоммуникационное и компьютерное оборудование, средства связи, а также соответствующие услуги. В Казахстане, Туркмении и Таджикистане активно работают такие "телекоммуникационные гиганты", как Huawei Technologies и Zhenzhen Zhongxing Telecom Equipment Corporation.

Таким образом, в нынешних условиях расширение ШОС, скорее всего, мало поможет технологическому перевооружению и инновационному развитию российской экономики. Перспективы формирования в рамках ШОС "модернизационных альянсов", переноса в этот формат технологического сотрудничества с Индией, равно как и создание в регионе рынка сбыта российской инновационной продукции, либо туманны, либо противоречат национальным интересам России.

⁴ Коммюнике по итогам международной конференции "ШОС как фактор интеграции Центральной Евразии: потенциал стран-наблюдателей и стран-соседей" / под ред. Князева А. А., Миграяна А. А. Бишкек, 2009. С. 11.

Расширение политического влияния России в регионе

Создание ШОС многие эксперты восприняли как шаг, предпринятый в противовес попыткам ограничить геополитическое влияние России на территориях её традиционного присутствия. На фоне роста активности США, ЕС и НАТО в Центральной Азии (ЦА) после событий 11 сентября 2001 г. и начала операции "Несокрушимая свобода" в Афганистане объединение усилий Москвы и Пекина оказалось оправданным и своевременным, поскольку в некоторой степени компенсировало усиление позиций "западного блока" в регионе. Подтверждением тому служит декларация лидеров государств ШОС, принятая в Астане в июле 2005 г., в которой участники объединения выразили готовность взять на себя ответственность за безопасность в регионе и, учитывая, что активная фаза антитеррористической операции в Афганистане завершается, призвали западную коалицию определиться с "конечными сроками временного использования объектов инфраструктуры и пребывания военных контингентов на территориях стран – членов ШОС"⁵. Хотя Центр транзитных перевозок антитеррористической коалиции действует в Киргизии по-прежнему, данное заявление было воспринято в мире как стремление ШОС к расширению своего влияния в ЦА в противовес НАТО и США.

Площадка ШОС позволяет участникам выражать согласованную позицию и по внерегиональным внешнеполитическим вопросам, значимым для всей системы международных отношений. В частности, ежегодно после очередного саммита лидеры государств ШОС выступают с совместными политическими заявлениями-декларациями, в которых в разные годы формулировалось отношение членов Организации к многополярному устройству мира, реформе ООН, международному терроризму, мировому финансово-экономическому кризису и другим проблемам. Члены ШОС используют формат объединения и для того, чтобы получить поддержку по наиболее острым и принципиальным для них вопросам. Так, в декларации, подписанной в Санкт-Петербурге 7 июня 2002 г., главы государств ШОС по инициативе китайской стороны

⁵ Декларация глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (Астана, 5 июля 2005 г.) // Официальный сайт Секретариата ШОС. URL: <http://www.sectso.org/RU/show.asp?id=98>.

дали оценку взаимоотношениям Китая и Тайваня, подчеркнув, что "правительство КНР является единственным законным правительством, представляющим весь Китай, а Тайвань – неотъемлемой частью территории Китая"⁶. Правда, в августе 2008 г. в ответ на просьбу российской стороны дать надлежащую оценку агрессии Грузии против Южной Осетии участники ШОС ограничились осторожным заявлением о "глубокой озабоченности в связи с недавно возникшей напряжённостью вокруг югоосетинского вопроса"⁷. Это, конечно, отражает невысокую степень готовности стран ШОС совместно отстаивать интересы друг друга, но не умаляет того положительного факта, что по вопросам, представляющим общий интерес, согласованная позиция её членов (как следует из принятых документов) должна иметь продолжение в их внешней политике, в том числе в отношениях с другими международными организациями и форумами.

Важно, что "шанхайские институты" способствуют укреплению влияния России и Китая в первую очередь на других участников ШОС – Казахстан, Узбекистан, Киргизию и Таджикистан. Эти страны чувствуют себя в эпицентре региональной политики благодаря членству в Организации, построенной на принципах многополярности, равноправия и консенсуса. С другой стороны, вовлечение в орбиту деятельности ШОС государств-наблюдателей, партнёров по диалогу и иных стран способствует расширению российского и китайского внешнеполитического влияния. В этом плане примечателен интерес к работе "шанхайского клуба" ранее дистанцировавшейся от него Туркмении. Её президент Г. Бердымухаммедов впервые присутствовал на саммите ШОС в качестве гостя в августе 2007 г. С этого времени состоялось несколько встреч должностных лиц Организации с представителями Туркмении, что стало для экспертов поводом говорить о возможном вступлении Ашхабада в это объединение.

⁶ Декларация глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (Санкт-Петербург, 7 июня 2002 г.) // Официальный сайт Секретариата ШОС. URL: <http://www.sectsc.org/RU/show.asp?id=91>.

⁷ Декларация глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (Душанбе, 28 августа 2008 г.) // Официальный сайт Секретариата ШОС. URL: <http://www.sectsc.org/RU/show.asp?id=115>.

Однако сферы влияния ШОС как международной региональной структуры и России как крупной региональной державы не тождественны, так как доминирующие в ней Россия и Китай являются не только партнёрами, но во многом и конкурентами. С этой точки зрения к вопросу о расширении ШОС Москве следует подходить рационально, сообразуя собственные выгоды от возможного вступления в Организацию того или иного государства с теми преимуществами, которые получит от этого Пекин.

Китай одним из первых признал независимость стран ЦА (в 1992 г.), а уже через два года премьер Госсовета Ли Пэн совершил турне по региону. Однако только формат ШОС позволил Пекину наладить с этими странами связи, беспрецедентные для истории его отношений с центральноазиатскими соседями. О степени активизации контактов в рамках этой организации, в частности, говорит тот факт, что с момента установления дипломатических отношений между Китаем и Узбекистаном (в 1992 г.) и до учреждения ШОС (в 2001 г.) лидеры обеих стран проводили переговоры всего четыре раза⁸, а сегодня они встречаются на заседаниях Совета глав государств как минимум раз в год. Кроме того, в рамках ШОС ежегодно проводятся десятки совещаний и форумов по линиям глав правительств, министров иностранных дел, национальных координаторов, руководителей профильных министерств и ведомств, межбанковского объединения, делового совета, университета, форума ШОС и пр.

Институциональная структура Организации ориентирована скорее на развитие многостороннего диалога совещательного характера в межведомственных форматах, а не на укрепление постоянно действующего (тем более наднационального) органа. Секретариат объединения со штаб-квартирой в Пекине невелик и имеет ограниченные полномочия (его финансирование в 2008 г. не превышало 4 млн дол.), а основные вопросы работы ШОС решаются на заседаниях Совета глав государств, правительств, национальных координаторов и руководителей внешнеполитических ведомств. В результате контакты Китая с республиками ЦА не только стали

⁸ Алимов В. М. Узбекистан и Китай: горизонты сотрудничества / Центральная Азия: внешний взгляд. Международная политика с центральноазиатской точки зрения. Бишкек : Фонд им. Фридриха Эберта, 2009. С. 511.

систематическими, но и насытились самой разнообразной повесткой дня. Это позволило существенно расширить влияние Пекина в регионе, а главное – преодолеть традиционное недоверие руководящих элит центральноазиатских государств к Китаю.

Политический диалог, который удалось наладить в первую очередь благодаря урегулированию вопроса о границах в ходе работы "шанхайской пятёрки" в 1996–2001 гг. и последующей деятельности ШОС, открывает для Китая доступ и в экономическое пространство региона. Так, важнейшее соглашение между "Узбекнефтегазом" и Китайской национальной нефтегазовой корпорацией о поставках 10 млрд куб. м узбекского газа в КНР было подписано в присутствии главы Узбекистана И. Каримова и председателя КНР Ху Цзиньтао в июне 2010 г. на саммите ШОС в Ташкенте. В соответствии с договором стороны планируют объединить газопроводную систему Узбекистана и его газовые ресурсы с частично уже сданным в эксплуатацию в декабре 2009 г. газопроводом из Туркмении в Китай⁹.

Используя ШОС для реализации собственных национальных экономических и культурных проектов в ЦА, Пекин зачастую искусственно поднимает их на уровень общерегиональных. Показательно, например, то, как Китай подходит к развитию взаимодействия государств – членов ШОС в области образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма (ст. 3 Хартии 2002 г.). Большинство гуманитарных проектов, финансируемых китайской стороной, в действительности нацелены на расширение исключительно китайского культурного присутствия в регионе. В результате, по оценкам экспертов Института Дальнего Востока РАН, именно КНР стала основным "реципиентом" благ культурного сотрудничества в рамках объединения¹⁰. С 2005 по 2008 г. Пекин на выделенные для этого бюджетные средства подготовил 1,5 тыс. специалистов различного профиля из других стран ШОС. Большинство выставок под эгидой Организации проводится в Китае. Ведётся систематическая работа по популяризации китайского языка.

⁹ Китай и Узбекистан подписали соглашение о поставках узбекского газа в КНР // ИнфоШОС. 2010. 11 июня.

¹⁰ Морозов Ю. Сотрудничество стран ШОС в гуманитарной сфере: проблемы и возможные пути их решения // Центральная Азия и Кавказ. 2009. № 4–5. С. 156–162.

В отличие от Китая, Россия после распада СССР не приобретала, а утрачивала своё политическое влияние в ЦА. В начале XXI в. на фоне декларированной центральноазиатскими столицами "политики многовекторности", попыток организовать поставки энергоносителей в Европу в обход России и военной операции НАТО в Афганистане Москва вполне логично старалась координировать свою активность в регионе с Пекином. Однако сегодня многие факторы, ранее влиявшие на стратегию России в этом районе мира, следует переоценить. Действительно, "многовекторность" в ряде случаев оказалась всего лишь способом торга, полноценная система маршрутов транспортировки энергоносителей в обход России так и не была создана, а США уже объявили о постепенном выводе своего воинского контингента из Афганистана. Нет сегодня и объективных предпосылок для реализации американской геополитической доктрины "Большой Центральной Азии", предусматривающей объединение Центральной и Южной Азии в единый макрорегион и отрыв их от России и Китая. Провалились попытки центральноазиатских республик, не сумевших преодолеть острые противоречия в отношениях друг с другом, наладить внутрорегиональную интеграцию без участия внешних сил. Кроме того, и сама Россия стала действовать более прагматично, усилилась экономически, определила национальные приоритеты. Это означает, что в новых условиях Москва может более энергично добиваться роли регионального лидера, в том числе используя новые акценты в международном институциональном строительстве.

Уникальность ЦА как политического региона состоит в том, что там созданы и работают две параллельные международные институциональные системы: с одной стороны, ШОС как международная организация, в которой Россия делит полномочия и ответственность с Китаем; с другой – СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ, безоговорочным лидером которых является Москва. Такая ситуация, возникшая в результате ослабления российских позиций после распада СССР, сегодня требует от России выбора чётких приоритетов дальнейшей политики в регионе. В новых реалиях именно СНГ, ЕврАзЭС и ОДКБ должны стать главными инструментами расширения влияния России в Центральной Азии. ШОС в этом смысле может быть отведена дублирующая роль.

Продуктивным в связи этим является подход, предложенный в Концепции внешней политики Российской Федерации от 12 июля 2008 г., согласно которому Россия, активно используя возможности региональных экономических и финансовых организаций для отстаивания собственных интересов, концентрирует внимание на "деятельности организаций и структур, способствующих укреплению интеграционных процессов на пространстве СНГ"¹¹. К таким организациям в первую очередь отнесены СНГ, Союзное государство России и Белоруссии, ЕврАзЭС и Таможенный союз (ТС), а также ОДКБ. ШОС фигурирует больше как объединение, обладающее определённым потенциалом для укрепления позиций России в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Аналогичный подход закреплён в Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., принятой 13 мая 2009 г., где указывается, что Россия будет стремиться развивать потенциал региональной и субрегиональной интеграции и координации на пространстве государств – участников СНГ в рамках прежде всего самого Содружества, а также ОДКБ и ЕврАзЭС. ШОС же будет выполнять субсидиарную функцию по укреплению "взаимного доверия и партнёрства в Центральноазиатском регионе"¹². На сегодняшний день примером практической реализации этих концептуальных документов является создание Таможенного союза России, Казахстана и Белоруссии, который выступает своего рода альтернативой шанхайским экономическим интеграционным проектам, которые предлагает китайская сторона.

С точки зрения укрепления международного авторитета ШОС и её участников наиболее перспективным кандидатом в члены объединения считается Индия. Не касаясь проблем, затрудняющих на данном этапе присоединение этой страны к ШОС (нерешённые вопросы индийско-китайских и индийско-пакистанских отношений, проамериканская позиция Дели по отдельным международным вопросам), можно констатировать, что вступление Индии

¹¹ Концепция внешней политики Российской Федерации от 12 июля 2008 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/785>.

¹² Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года" // Российская газета. 2009. 19 мая. № 4912.

в "шанхайский клуб" позволит институционально¹³ оформить в Азии объединение беспрецедентно нового качества, которое сможет претендовать на ключевую роль в этой части света. Однако реализация идеи тройственного союза России, Китая и Индии, выдвинутой в 1998 г. тогдашним премьер-министром РФ Е. Примаковым¹⁴, будет возможна, по-видимому, лишь тогда, когда эта идея станет принципом российской внешней политики не только применительно к ШОС, но и в Азиатском регионе вообще.

В некотором роде альтернативным направлением развития ШОС, предполагающим рост влияния Организации (и её членов) без расширения состава участников, является углубление контактов с другими международными объединениями. Так, 2 декабря 2004 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 59/48, в которой предложила ШОС участвовать в работе этого органа в качестве наблюдателя¹⁵; 21 апреля 2005 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании между секретариатами ШОС и АСЕАН; 5 октября 2007 г. – Меморандум о взаимопонимании между секретариатами ШОС и ОДКБ; а 5 апреля 2010 г. в Ташкенте – Совместная декларация о сотрудничестве между секретариатами ШОС и ООН. Можно предположить, что в ближайшем будущем, пока возможности для расширения ШОС за счёт новых членов будут ограниченными, приоритетной для этой организации станет именно линия на развитие сотрудничества с другими международными институтами (а также на внедрение "усечённых" форм участия в ШОС по типу наблюдателей и партнёров по диалогу). Показательно в этом плане, что в Ташкентской декларации ШОС 2010 г. обойдён вниманием вопрос о приёме новых членов, но сделан акцент на необходимости дальнейшей реализации так называемой Ташкентской инициативы 2004 г. по созданию в "Азиатско-Тихоокеанском регионе партнёрской сети многосторонних объединений" и "активизации сотрудничества с государствами-

¹³ В отличие от БРИК, которая представляет собой скорее международную конференцию, чем организацию.

¹⁴ Уткин А. И. Новый мировой порядок. М. : ЭКСМО, 2006. С. 438.

¹⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 59/48 от 2 декабря 2004 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/479/16/PDF/N0447916.pdf?OpenElement>.

наблюдателями и партнёрами ШОС по диалогу"¹⁶. Указанные особенности политической составляющей шанхайского процесса говорят о том, что России необходимо продолжать курс на расширение своего влияния в центральноазиатском политическом пространстве, опираясь в первую очередь на многосторонние структуры, в которых она играет доминирующую роль (СНГ, ЕврАзЭС и ТС, ОДКБ). Одновременно мы должны использовать инструменты ШОС для укрепления своего международного авторитета в других сопредельных регионах (Южноазиатском и Азиатско-Тихоокеанском), а также в отношениях с другими международными организациями (ООН, АСЕАН).

Продвижение российских экономических интересов в ЦА

За последние 20 лет Китай вошёл в число ведущих торгово-экономических игроков региона, превратившись в конкурента России, в том числе в тех отраслях, где она традиционно занимала лидирующие позиции. При этом для дальнейшей экономической экспансии в Центральной Азии Пекин активно использует формат ШОС.

Мотивами для экономического проникновения КНР в регион являются приоритеты её социально-экономического развития и прежде всего:

– необходимость стабилизации и стимулирования экономики на западе страны, в первую очередь, в Синьцзян-Уйгурском автономном районе (СУАР), граничащем с центральноазиатскими республиками и близком к ним по этническому составу (призыв Пекина в адрес государств – членов ШОС принять активное участие в освоении западных китайских провинций прозвучал ещё на Шанхайском саммите 2001 г.);

– получение доступа к ресурсам, в частности углеводородам и цветным металлам, нехватка которых может замедлить рост экономики Китая.

Для этого Пекин стремится полнее задействовать экономический потенциал ШОС, концентрируя усилия на следующих направлениях.

¹⁶ Декларация глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (Ташкент, 10–11 июня 2008 г.) // Официальный сайт Секретариата ШОС. URL: <http://www.sectsc.org/RU/show.asp?id=395>.

Создание на территории государств ШОС зоны свободной торговли (ЗСТ), предусматривающей отмену таможенных пошлин и количественных ограничений во взаимной торговле между её членами. С такой инициативой китайцы выступили на первой встрече министров торговли стран ШОС в 2002 г. в Шанхае. Тогда о возможности создания ЗСТ заявил министр внешней торговли и внешне-экономического сотрудничества КНР Ши Гуаншэн, подтвердивший также готовность Китая поддержать вступление России, Казахстана, Узбекистана и Киргизии во Всемирную торговую организацию¹⁷.

Однако очевидно, что ослабление торговых барьеров в такой ЗСТ будет способствовать расширению сбыта на рынках стран ШОС прежде всего китайской продукции высокой степени переработки, в ущерб в том числе и российской промышленности. Это также будет ограничивать спрос на российские инновационные товары, а значит, замедлять модернизацию отечественной экономики.

Китайская инициатива противоречит и интеграционным усилиям Москвы в СНГ и ЕврАзЭС. Идея формирования многосторонней зоны свободной торговли в СНГ была заложена ещё в Договоре о создании экономического союза от 1993 г. и Соглашении о зоне свободной торговли от 1994 г. Однако она до сих пор не реализована, хотя переговоры продолжаются. Отчасти отсутствие ЗСТ в СНГ компенсируют двусторонние соглашения России со странами Содружества о свободной взаимной торговле.

В то же время Россия добилась значительного успеха в укреплении ЕврАзЭС, в рамках которого создан и начал работу Таможенный союз России, Казахстана и Белоруссии, представляющий собой более высокую степень экономической интеграции, чем ЗСТ (показательно, что Пекин в своей экономической политике в регионе тоже делает ставку на Казахстан). Следующим шагом в направлении углубления интеграции в рамках СНГ может стать формирование единого экономического пространства, а в дальнейшем и валютного союза. Центральные банки и министерства финансов ряда стран Содружества ведут работу по валютному сближению и расширению использования национальных валют во взаимной

¹⁷ Комиссина И. Н., Куртов А. А. Шанхайская организация сотрудничества: становление новой реальности / Под ред. д.и.н. Кожокина Е. М. М. : РИСИ, 2005. С. 54.

торговле¹⁸. В свою очередь Китай с 6 июля 2009 г. реализует экспериментальную программу по переводу расчётов в приграничной торговле с долларов на юани.

Особенности подхода Китая к интеграционным задачам в регионе ШОС объясняются его мощным экспортным потенциалом и сложившейся практикой торговли с государствами ЦА. В частности, либерализация торгового режима между КНР и этими странами в 1992–1993 гг. послужила заметным стимулом для развития экономики СУАР. Китай пытался также реализовать локальные интеграционные проекты со странами региона: в частности, в сентябре 2004 г. в ходе визита президента Казахстана Н. Назарбаева в Урумчи (административный центр СУАР) было подписано соглашение о создании на казахстанско-китайской границе центра международного сотрудничества со статусом свободной экономической зоны.

Очевидно, Китай и далее будет продвигать в регионе свои экономические интеграционные проекты, добиваясь подключения к ним не только участников ШОС, но и государств-наблюдателей и иных заинтересованных стран.

Однако если рассматривать ШОС исключительно как интеграционное экономическое объединение, то её расширение не имеет для России смысла, а на постсоветском пространстве даже угрожает российским экономическим позициям. Поэтому Москве необходимо осторожно относиться к экономико-интеграционным инициативам китайской стороны в рамках ШОС.

Реализация в ЦА инфраструктурных проектов, обеспечивающих доступ китайских компаний к местным природным ресурсам, а также усиливающих ориентацию стран региона в восточном направлении. Идея общей транспортно-коммуникационной инфраструктуры обсуждалась ещё до создания ШОС на встрече в Бишкеке в 1999 г. Позднее в соответствии с Программой многостороннего торгово-экономического взаимодействия государств – членов ШОС (сентябрь 2003 г.) и Планом мероприятий по её реализации на период 2008–2015 гг. (октябрь 2008 г.) было намечено одновременно построить автодороги Волгоград – Астрахань – Атырау – Бейнеу – Кунград и Актау – Бейнеу – Кунград. Они должны стать

¹⁸ СНГ сделало первый шаг к валютному союзу // РБК. 2010. 1 апреля.

частью международного транспортного маршрута E-40 из Европы в Центральную Азию через Россию (от французского Кале до Риддера в Казахстане) протяжённостью более 8 тыс. км. С другой стороны, на 2008–2010 гг. запланировано развитие автотранспортного маршрута Ош – Сары-Таш (Сарыташ) – Эркеч-Там (Иркештам) – Кашгар – Братство – Душанбе – Джиргаталь – Кара-Мык (Кара-мык) – Эркеч-Там – Кашгар, который предусматривает строительство в Кашгаре перегрузочного терминала для мультимодальных перевозок между странами ЦА и КНР.

Оба проекта, по мысли разработчиков, будут способствовать возрождению Великого шёлкового пути как трансконтинентального торгового маршрута между Европой и Китаем, сулящего значительные выгоды транзитным странам. Вместе с тем, как подчёркивают российские эксперты в области транспорта, такой маршрут будет значительно уступать действующим межконтинентальным морским перевозкам как в стоимости, так и в безопасности транспортировки, имея лишь небольшое преимущество в сроках доставки груза. А учитывая, что основу торговли ЕС и КНР составляют товары длительного хранения (электроника, оборудование, машины), скорость не будет иметь решающего значения при выборе экспортёрами маршрута транспортировки¹⁹. Это понимают и в Китае, а значит, целью Пекина, лоббирующего идею нового варианта "Шёлкового пути", является вовсе не создание сухопутной альтернативы морским перевозкам, а сама транспортная инфраструктура между Китаем и ЦА – её строительство, расширение и оснащение. Тем самым Китай создаёт условия для дальнейшей экономической экспансии в регионе и развития своих западных областей.

Показательно и то, что в соответствии с Планом мероприятий по реализации Программы многостороннего торгово-экономического взаимодействия государств – членов ШОС Пекин ведёт переговоры о строительстве железной дороги между Китаем, Киргизией и Узбекистаном. И хотя китайская сторона убеждает правительства этих республик в том, что проект поможет интегри-

¹⁹ Куртов А. Транспортные коридоры в Центральной Азии (доклад на международной научной конференции "Россия и Центральная Азия: партнёрство в XXI веке", организованной УрГЭУ 10–13 февраля 2010 г. в Екатеринбурге).

ровать их инфраструктуры в европейскую транспортную систему, данная магистраль, по мнению специалистов ОАО "РЖД", будет прежде всего развивать сообщение между Китаем и ЦА (а в перспективе, возможно, и Ираном), но для перевозок в Европу нецелесообразна²⁰.

В целом налицо стремление Пекина максимально использовать возможности ШОС для решения комплексных экономических задач, требующих участия сразу нескольких государств ЦА. Примечательно, правда, что такими задачами в первую очередь являются китайские инфраструктурные программы в регионе.

Активизация кредитной политики КНР в Центральной Азии.

С началом мирового финансово-экономического кризиса Китай, накопивший к 2010 г. 2,4 трлн дол. золотовалютных резервов, существенно расширил географию и объёмы своих внешних инвестиций и выдаваемых кредитов. По данным Института мировой экономики и международных отношений РАН, только с декабря 2008 по 2009 г. на мировом, региональном и корпоративном уровнях Китай выделил на цели "глобальной финансовой экспансии" 300 млрд дол.²¹ При этом центральноазиатское направление ясно обозначилось как одно из приоритетных в кредитной политике Пекина.

Впервые о готовности открыть для центральноазиатских членов ШОС специальную кредитную линию Пекин заявил на саммите Организации в Ташкенте в 2004 г. Тогда председатель КНР Ху Цзиньтао уведомил коллег о решении китайских властей выделить для этого до 900 млн дол. Лимиты указанной линии были израсходованы странами ЦА к концу 2008 г., после чего Китай подтвердил намерение продолжить сложившуюся практику кредитования. При этом средства, направляемые центральноазиатским государствам – членам ШОС, китайская сторона представляет как "кредиты ШОС", хотя, по сути, – это двусторонние государственные займы, поскольку выделяются на льготных условиях китайскими банками (прежде всего Экспортно-импортным банком КНР), а не многосторонними институтами ШОС и расходуются на закупку китайских же товаров или оплату подрядов, выполняемых китайскими компаниями,

²⁰ Шустов А. Китайский шёлковый путь // Фонд стратегической культуры. 2010. 27 января. URL: <http://www.fondsk.ru/article.php?id=2729>.

²¹ Михеев В. Россия – Китай: "дозагрузка" отношений // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 6. С. 10.

а также на финансирование инфраструктурных и энергетических проектов, которые должны укрепить позиции КНР в экономике региона.

Кризис 2008 г. вызвал дефицит ликвидности на мировых рынках, в результате чего кредитные предложения КНР стали ещё более востребованными республиками ЦА. На саммите ШОС в Екатеринбурге в июне 2009 г. китайская сторона объявила о решении открыть для стран ШОС новую кредитную линию в размере 10 млрд дол. для поддержания финансовой стабильности. Одновременно Пекин предложил направить в государства-члены делегации по содействию торговле и инвестициям.

Решение Китая о выделении очередного льготного "кредита ШОС" стало не только дополнительным финансовым резервом для республик ЦА. Во многом оно должно было послужить альтернативой тем усилиям по противодействию последствиям мирового экономического кризиса, которые в 2009 г. предпринимала Россия, учредившая в ЕврАзЭС Антикризисный фонд (также в размере 10 млрд дол.). Учитывая, что доля голосов каждой из стран-участниц в Совете этого фонда пропорциональна её взносу²², позиция России при выделении средств является решающей. В соответствии с лимитами, утверждёнными в феврале 2010 г. на встрече министров финансов стран ЕврАзЭС в Москве, Белоруссия могла рассчитывать на 21 % общего объёма средств Фонда, Россия – на 37, Казахстан – на 24, Армения – на 13, Киргизия – на 3 и Таджикистан – на 2 %. Таким образом, в 2009 г. и Россия, и Китай выступили с инициативами по экономической стабилизации региона с той, однако, разницей, что Москва координировала свои действия в ЦА с партнёрами по ЕврАзЭС, а Пекин предпочёл пойти привычным путём индивидуальных кредитных вливаний – формально под эгидой ШОС, фактически же – на двусторонней основе.

И кредиты ЕврАзЭС, и "кредиты ШОС" более привлекательны для стран региона по сравнению с другими внешними заимствованиями: они предоставляются на длительный срок, под низкие проценты и с начальным льготным периодом погашения. В целом кредитная политика России и КНР в регионе не только расширяет возможности государств-заёмщиков в части доступа к ликвидно-

²² Взнос России – 7,5 млрд дол., Казахстана – 1 млрд.

сти, но и создаёт предпосылки для будущей конкурентной борьбы Москвы и Пекина за роль финансового центра для Центральной Азии.

Примером может служить ситуация, возникшая в июне 2010 г. Накануне саммита ШОС в Ташкенте председатель КНР Ху Цзиньтао и президент Таджикистана Э. Рахмон на встрече в узбекской столице договорились продолжить работу по кредитованию таджикской экономики из средств сформированного китайской стороной "фонда ШОС". В частности, была подтверждена готовность Пекина выделить до конца года 12 млн дол. на поддержку экономики Таджикистана и ещё 750 тыс. дол. на устранение последствий стихийных бедствий. Стоит учесть, что активная финансовая политика Китая в последние годы уже привела к значительному росту задолженности Душанбе перед Пекином. К началу 2010 г. она составляла 630 млн дол. (или 37 % всего внешнего долга Таджикистана), при том что ВВП республики в 2009 г. составлял около 4,7 млрд дол., а доходная часть госбюджета была запланирована на 2010 г. на уровне 1,52 млрд дол.²³ Спустя несколько дней после этих переговоров Совет ЕврАзЭС в рамках Санкт-Петербургского экономического форума 17–19 июня 2010 г. одобрил предоставление Таджикистану 70 млн дол. из Антикризисного фонда, предусмотрев возможность выделения ещё 50 млн в течение следующих 2 лет при условии, что Душанбе проведёт структурные реформы, выполнит социальные обязательства, сохранит платёжеспособность и сократит дефицит бюджета. Как и средства, обещанные Китаем, кредит ЕврАзЭС должен пойти на поддержку таджикской экономики (в частности, на бюджетное финансирование социального сектора), а также на ликвидацию последствий наводнений и селей весны 2010 г. Кредит выделен на льготных условиях: с фиксированной ставкой в 1 % и сроком погашения 20 лет²⁴.

Важно подчеркнуть, что кредитная активность КНР в ЦА не ограничивается кредитной линией в рамках ШОС. В апреле 2009 г.

²³ Внешний долг Таджикистана составил 1,7 млрд дол. // Regnum. 2010. 25 января.

²⁴ Антикризисный фонд ЕврАзЭС выделит дополнительный кредит Таджикистану в 50 млн дол. в течение двух лет // РБК. 2010. 21 июня; Таджикистан в ближайшее время получит \$70 млн из антикризисного фонда ЕврАзЭС – Кудрин // Интерфакс. 2010. 21 июня.

Китай согласился выделить Астане 10 млрд дол. для поддержания финансовой стабильности и развития двустороннего энергетического сотрудничества. А в мае-июне 2009 г. Пекин подписал пакет документов с Туркменией о выделении 3 млрд дол. на развитие газового сотрудничества между двумя странами и разработку туркменских газовых месторождений.

Всё это говорит об активном стремлении Пекина использовать ШОС для экономического проникновения в Центральную Азию. При этом его инициативы находят поддержку у правительств стран региона, поскольку предусматривают не только финансовые вливания в их национальные экономики, но и модернизацию устаревшей инфраструктуры региона. Вместе с тем, декларируя приверженность общерегиональным целям под эгидой ШОС, Пекин реализует прежде всего собственные проекты, которые должны обеспечить китайским корпорациям доступ к сырьевым ресурсам Центральной Азии и условия для расширения китайского экспорта в регион. С момента создания ШОС Китай многократно нарастил торговый оборот со странами ЦА: с 2001 по 2003 г. поставки китайских товаров и услуг увеличились более чем вдвое – с 0,8 до 1,9 млрд дол., а общий товарооборот – с 1,5 до 3,3 млрд; с 2004 по 2008 г. объёмы китайских поставок возросли примерно в 6 раз – с 1,9 до 11,6 млрд, а общий товарооборот – с 3,3 до 20,2 млрд дол.²⁵

Исходя из этого, России необходимо обязательно учитывать специфику экономической составляющей ШОС при изучении вопроса о путях и целесообразности расширения Организации. Включение того или иного государства в "шанхайскую группу" будет означать и рост возможностей Пекина по экономическому сотрудничеству с ним. Это особенно важно, когда речь заходит о приёме в члены ШОС тех стран, в отношении к которым Россия и Китай выступают прямыми конкурентами. Прежде всего речь идёт о Туркмении и Монголии, для которых Россия является традиционным партнёром в нефтегазовом и горнодобывающем секторах, тогда как Китай настойчиво стремится усилить в этих отраслях свои позиции.

²⁵ *Парамонов В., Строков А., Столповский О.* Китайский экономический экспансионизм в Центральной Азии // ИнфоШОС. 2010. 11 мая. URL: <http://infoshos.ru/ru/?idn=5879>.

Обеспечение безопасности в Центральной Азии. В 2001 г. главным мотивом создания ШОС было стремление объединившихся государств противодействовать росту сепаратизма, экстремизма, терроризма и организованной преступности в регионе. Каждая страна, принимая решение о вступлении, преследовала собственные цели политического, экономического и иного характера. Однако именно осознание необходимости борьбы с центробежными и неконтролируемыми деструктивными силами стало тем стимулом, который побудил Россию, Китай и республики ЦА, включая дистанцировавшийся поначалу от подобных процессов Узбекистан, объединиться в ШОС. Проблемы сепаратизма и терроризма так или иначе касались каждого будущего участника. Они были актуальны и для Китая с его нестабильным СУАР, и для стран Центральной Азии с их внутренними экстремистскими движениями и опасным соседством с Талибаном на юге. Не менее чувствительны они были и для России, практически не имевшей оборудованных границ с бывшими советскими республиками и проводившей контртеррористическую операцию на Северном Кавказе. Исходя из этого, Шанхайская организация, как подчёркивается в Декларации о её создании, придаёт приоритетное значение региональной безопасности и прилагает все необходимые усилия для её обеспечения²⁶. И если среди китайских дипломатов популярным становится образное выражение о безопасности и экономическом сотрудничестве как о "двух колёсах ШОС", то для России аспекты безопасности в рамках ШОС остаются безусловным приоритетом.

Как и в случае с экономическими объединениями, в ЦА параллельно действуют две основные межгосударственные структуры безопасности с участием России. В одной из них – Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), объединяющей Россию, Казахстан, Киргизию, Таджикистан, Узбекистан, Белоруссию и Армению, Москва занимает доминирующие позиции; в другой – Шанхайской организации сотрудничества – делит ответственность с Китаем. Вместе с тем, в отличие от ШОС и ЕврАзЭС как экономических интеграционных проектов, ШОС и ОДКБ как организации безопасности являются скорее не конкурирующими,

²⁶ Декларация о создании Шанхайской организации сотрудничества (Шанхай, 15 июня 2001 г.) // Дипломатический вестник. 2001. № 7. С. 27–29.

а взаимодополняющими элементами формирующейся в Центральной Азии системы региональной безопасности. Во-первых, Россия и Китай имеют общие ориентиры и одинаково заинтересованы в сохранении стабильности в регионе. Во-вторых, одной из главных задач ОДКБ является противодействие внешней агрессии, направленной против суверенных государств-членов (и в этом плане ОДКБ представляет собой не только систему безопасности, но и систему коллективной обороны), а ШОС в её нынешнем виде нацелена исключительно на противодействие внутрирегиональным вызовам и угрозам (терроризм, сепаратизм, экстремизм, наркотрафик, преступность) и не претендует (по крайней мере это следует из заявлений лидеров государств-членов) на роль военно-политического союза. Не меняют характера ШОС и систематические совещания министров обороны стран "шанхайского клуба", проводимые с марта 2000 г.

Основной задачей ШОС в области безопасности изначально была координация усилий участников в противодействии террористическим и экстремистским группировкам. С этой целью в 2001 г. члены Организации подписали Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, а с 2004 г. в Ташкенте начала официально функционировать Региональная антитеррористическая структура (РАТС) ШОС, было организовано несколько антитеррористических военных учений, регулярно проводятся совещания руководителей органов безопасности и спецслужб. К 2010 г. в Едином розыскном реестре РАТС числилось более 1100 лиц, объявленных в международный розыск, создан банк данных на 42 организации, деятельность которых в странах ШОС запрещена. Реализуется Программа сотрудничества государств – членов ШОС по борьбе с международным терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, в рамках которой в 2009 г. были проведены совместные оперативные мероприятия в отношении таких организаций, как "Группа исламского джихада" и "Исламское движение Туркестана"²⁷. В целом можно констатировать, что в отличие от экономического блока потенциал ШОС в области безопасности и возможность наращивания эффективности системы безопасности

²⁷ Государствами ШОС объявлено в международный розыск более 1100 террористов и экстремистов // Regnum. 2010. 27 апреля.

очевидны и обусловлены совпадающими интересами членов "шанхайского клуба".

В частности, общей для всех стран ШОС является "афганская проблема". Вывод американского контингента из Афганистана, начало которого запланировано на 2011 г., может дестабилизировать ситуацию в этой стране вплоть до возобновления гражданского противостояния по линии "юг – север". В него могут быть втянуты этнические таджики, узбеки и туркмены, проживающие в северных афганских провинциях. Другой не менее актуальной и тоже связанной с Афганистаном проблемой остаются производство наркотиков и их поставка по так называемому "северному маршруту" в Россию, которая сегодня превратилась в главного потребителя афганского героина. В последние годы Москва пытается активизировать противодействие наркотрафику на международном уровне. Понятно её намерение более полно использовать в этих целях и площадку ШОС: на саммите в Ташкенте в июне 2010 г. президент России Д. Медведев предложил принять с этой целью Антинаркотическую стратегию на 2011–2016 гг. и программу действий по её реализации.

Китайская сторона заинтересована также в сотрудничестве по совместному преследованию и репатриации лиц, подозреваемых в уголовных преступлениях, обеспечению безопасности крупномасштабных международных мероприятий, в борьбе с отмыванием капиталов и обеспечении безопасности энергонесущих маршрутов.

Следовательно, при решении вопроса о расширении ШОС необходимо учитывать, насколько членство нового государства будет способствовать укреплению региональной безопасности и особенно решению наиболее актуальных для России проблем (наркотрафик, терроризм). Это уместно прежде всего в отношении Пакистана, на территории которого (имеется в виду слабо контролируемая провинция Хайбер-Пахтунхва, бывшая Территория федерального племенного управления, более известная как Зона племён) находятся опорные пункты ряда террористических группировок. Важно и то, как отразится на ШОС включение в сферу её ответственности индо-пакистанского конфликта.

КРИТЕРИИ ЧЛЕНСТВА ГОСУДАРСТВ В ШОС

Анализ региональных приоритетов России в Центральной Азии и динамика межгосударственных отношений в рамках ШОС позволяют сформулировать критерии, которым, исходя из российских интересов, должно соответствовать государство, претендующее на членство в ШОС. Его вступление в Организацию должно:

- способствовать расширению влияния России в мире и регионе или по крайней мере не создавать предпосылок для ослабления её позиций на мировой арене, не наносить ущерб её международному имиджу;

- не содействовать расширению экономических возможностей Китая в ущерб российским интересам, не усиливать экономическую и финансовую конкуренцию России и КНР, не препятствовать интеграционным усилиям Москвы на постсоветском пространстве;

- укреплять региональную безопасность, противодействовать проявлениям терроризма, экстремизма и сепаратизма, а также транснациональной преступности и наркотрафику, не отягощать отношения стран ШОС дополнительными противоречиями.

Данные критерии соответствуют целям российской политики в регионе и должны применяться ею в совокупности с формально-юридическими условиями, закреплёнными в документах ШОС. К последним относится Положение о порядке приёма новых членов в Шанхайскую организацию сотрудничества, утверждённое Советом глав государств-членов 11 июня 2010 г. Согласно п. 1.2 этого документа, государство, желающее вступить в ШОС, должно отвечать следующим требованиям:

- принадлежать к Евро-Азиатскому региону (тем самым сферой интересов ШОС как региональной организации объявлен весь евразийский континент);

- иметь дипломатические отношения со всеми государствами – членами ШОС (что исключает постановку вопроса о членстве Абхазии и Южной Осетии до их признания всеми действующими членами ШОС);

- иметь статус наблюдателя при ШОС или партнёра по диалогу (данное положение ограничивает круг возможных кандидатов Монголией, Ираном, Индией, Пакистаном, Белоруссией и Шри-Ланкой);

- поддерживать активные торгово-экономические и гуманитарные связи с государствами – членами ШОС;
- не иметь международных обязательств в сфере безопасности, противоречащих соответствующим международным договорам и иным документам, принятым в рамках ШОС;
- не находиться в состоянии вооружённого конфликта с другим государством или государствами;
- добросовестно выполнять свои обязательства по Уставу Организации Объединённых Наций, соблюдать общепризнанные нормы и принципы международного права;
- на него не должны быть наложены санкции Советом Безопасности ООН.

Последнее условие исключает из списка возможных кандидатов Иран. В настоящее время в отношении этого государства действует ряд резолюций СБ ООН – 1737 (2006 г.), 1747 (2007 г.), 1803 (2008 г.) и 1929 (2010 г.), предусматривающих эмбарго на поставку Тегерану материалов, которые могут быть использованы для производства ядерного оружия и баллистических ракет, некоторых видов обычных вооружений, а также запрет на поездки и замораживание активов отдельных иранских граждан и компаний. Включение в Положение о порядке приёма новых членов в ШОС пункта, по сути, лишаящего Иран перспективы стать членом этой организации, стало для её участников трудным решением, которое было принято, несмотря на то, что Тегеран официально обратился с просьбой о предоставлении ему членства ещё в марте 2008 г. В ответ президент Ирана М. Ахмадинежад, ранее посещавший все встречи ШОС на высшем уровне, в июне 2010 г. отказался участвовать в саммите ШОС в Ташкенте²⁸.

Позиция членов ШОС в отношении Тегерана была продиктована несколькими обстоятельствами. Конечно, Иран – это крупнейшее государство региона, сотрудничество с которым в сферах энергетики и региональной безопасности способствовало бы реализации многих стоящих перед ШОС задач. Однако принять его в ШОС в качестве полноправного члена означало бы для России и Китая почти открытую конфронтацию с США, которые считают

²⁸ ШОС поставила барьер для Ахмадинежада // Независимая газета. 2010. 11 июня.

Тегеран одним из главных мировых спонсоров терроризма. На данном этапе это, вероятно, не способствовало бы нормальному развитию Организации, которую на Западе зачастую пытаются представить потенциальным противником, "новым изданием Варшавского договора"²⁹, хотя, согласно учредительным документам, она не направлена против других государств.

Не находит поддержки у членов ШОС и упорное стремление Ирана построить мощности для обогащения урана, которые могут быть использованы для производства на его основе оружейного плутония. Такие попытки, если они имеют место, противоречат инициативам по созданию в Центральной Азии зоны, свободной от ядерного оружия.

Ещё одной причиной отказа ШОС принять Иран в свои члены могло быть осторожное отношение Китая и России к перспективе появления третьего "сильного игрока", проводящего самостоятельную и не всегда предсказуемую политическую линию. Тот факт, что членство Ирана создало бы для ШОС ряд проблем, заставляет её участников проявлять в данном вопросе осмотрительность. Сложилась ситуация, когда члены ШОС заинтересованы в сотрудничестве с Ираном, но не намерены принимать его в качестве полноправного члена, предпочитая сохранить за ним статус наблюдателя.

Таким образом, на сегодняшний день в круг возможных кандидатов на членство входят Монголия, Индия, Пакистан, Белоруссия и Шри-Ланка. В связи с этим возникает вопрос, отвечает ли членство этих государств российским интересам в регионе и изложенным выше неформальным политическим и экономическим критериям, а также критериям, относящимся к сфере безопасности.

ЧЛЕНСТВО В ШОС ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ

Монголия проявила осторожный интерес к ШОС (в частности, к участию в рабочих группах по борьбе с терроризмом и наркотрафиком) ещё в ноябре 2001 г. во время визита в Улан-Батор президента России В. Путина. Позднее она заявила о намерении развивать в рамках этой организации контакты в экономической

²⁹ *Бломфилд Э.* Путин высоко оценил мощь "Варшавского договора-2" // Daily Telegraph. 2007. 17 августа.

сфере. Был налажен диалог по линии министерств иностранных дел Монголии, России и Китая. В политическую Декларацию ШОС от 7 июня 2002 г. уже было включено положение, напрямую затрагивающее Монголию: страны ШОС выразили уважение и поддержку её безъядерного статуса.

Ключевым для отношений между членами ШОС и Монголией стал 2004 г. Тогда в январе министр иностранных дел Монголии Л. Эрдэнэчулун посетил Пекин, где принял участие в церемонии открытия Секретариата ШОС и работе внеочередной министерской встречи. Он провёл переговоры с главой МИД Казахстана К. Токаевым, который позднее заявил, что Монголия ещё не решила, вступать ли ей в Организацию, а если вступать, то в каком качестве³⁰. Ситуация прояснилась на саммите глав государств – членов ШОС в июне 2004 г. в Ташкенте, где было принято Положение о статусе наблюдателя в ШОС, который и был предоставлен Монголии.

С этого момента оживились дискуссии о её возможном вступлении в ШОС. По мнению некоторых аналитиков³¹, препятствием к членству Монголии в тот период было настойчивое стремление Ирана вступить в эту организацию. Дело в том, что после того, как в начале 2008 г. министр иностранных дел Ирана М. Моттаки заявил в ходе визита в Таджикистан, что Тегеран подал в ШОС официальную заявку на вступление, принять в неё первым какое-либо другое государство означало бы вызвать недовольство Ирана. Официально обосновать подобное решение перед иранцами были не готовы ни Москва, ни Пекин, обсуждавшие в тот момент только ключевые пункты будущего Положения о порядке приёма в ШОС новых членов.

Вместе с тем в новых условиях с геополитической точки зрения наиболее логично участие в ШОС именно Монголии. Эта страна находится в центре географического пространства, занятого государствами – членами ШОС, и имеет протяжённые границы с Россией и Китаем. Присоединение Монголии к ШОС территориально консолидировало бы Организацию. На круглом столе "Россия, Китай

³⁰ Комиссина И. Н., Куртов А. А. Указ соч. С. 63.

³¹ Садыхов Ф. Станет ли Иран членом ШОС? Иран ищет новые площадки для манёвра // Информационно-аналитическое агентство "Мик". 2008. 13 апреля. URL: <http://www.iamik.ru/?op=full&what=content&ident=40430>.

и Центральная Азия: как сохранить баланс интересов?", прошедшем в апреле 2010 г. в Институте Дальнего Востока РАН, руководитель отдела ШОС МИД России Д. Трофимов подчеркнул, что сегодня единственная страна, присоединение которой к ШОС, наверное, ни у кого не вызвало бы вопросов, – это Монголия, что подтвердило и последнее заседание Делового совета ШОС в Улан-Баторе. Близкую позицию по вопросу о членстве Монголии занимают и в Пекине. По словам директора китайского Центра исследований Шанхайской организации сотрудничества Чжао Хуашена, "в ШОС нет особых разногласий относительно этого государства"³².

Однако если вернуться к критериям, важным для выработки позиции Москвы в отношении расширения ШОС, то надо признать, что последствия приёма Монголии в эту организацию уже не столь однозначны для России. В частности, её членство вряд ли укрепит влияние Москвы в регионе. В последние годы в политическом истеблишменте Улан-Батора произошли заметные изменения. Монгольская народно-революционная партия (МНРП), бессменно руководившая страной с 1921 г., уступила свои позиции альянсу демократических сил во главе с Демократической партией Монголии. В июле 2008 г. оппозиция не признала результаты выборов в парламент республики и устроила в столице беспорядки. А уже в мае 2009 г. новым президентом страны был избран лидер Демократической партии Ц. Элбэгдорж. Россия была готова сформировать прочную основу для сотрудничества с новым руководством Монголии: в мае того же года страну с рабочим визитом посетил премьер-министр В. Путин, а в августе – президент Д. Медведев. Это тем более значимо, что политическая элита Монголии сохраняет в целом дружественное отношение к России как державе, фактически обеспечившей независимость монгольского государства. В то же время в республике с традиционной настороженностью относятся к южному соседу, особенно в том, что касается восстановления китайского влияния и массовой миграции в страну китайцев (в Концепции национальной безопасности Монголии массовая миграция из сопредельных стран прямо названа угрозой для существования и суверенитета страны).

³² Хуашен Ч. Некоторые проблемы развития Шанхайской организации сотрудничества // ИнфоШОС. 2007. 2 августа. URL: <http://www.infoshos.ru/ru/?idn=429>.

В связи с этим необходимо решить, что предпочтительнее для России – развивать двусторонние политические контакты с Улан-Батором на основе давних дружественных отношений или сделать акцент на многостороннем сотрудничестве в рамках ШОС. В последнем случае авторитет Шанхайской организации сотрудничества, скорее всего, возрастёт, но одновременно, возможно, усилится внешнеполитическое влияние Пекина на монгольском направлении. Исходя из этого, приглашать Монголию в ШОС можно лишь в том случае, если Россия одновременно готова значительно повысить уровень двусторонних отношений с этим государством. В противном случае основные политические дивиденды от членства Монголии в ШОС получит Пекин.

Если же рассматривать это членство исключительно с точки зрения развития самого объединения, то оно может дать положительный эффект. Монголия поддерживает стабильные политические отношения со всеми участниками ШОС. Она не принесёт в Организацию острых региональных конфликтов, для разрешения которых необходимы дополнительные ресурсы. Немаловажно и то, что политический вес этой страны сопоставим с политическим весом нынешних центральноазиатских участников ШОС. А значит, сложившийся там порядок принятия решений, при котором доминирует воля Москвы и Пекина, не претерпит принципиальных изменений. При этом Россия и Китай получают возможность распространить шанхайский формат ещё на одно государство. К тому же в среднесрочной перспективе это приглушит остроту вопроса о расширении и открытости Организации. Таким образом, если политическая целесообразность членства Монголии в ШОС, исходя из сугубо российских интересов, сомнительна, то для институционального и международного становления самого объединения оно может оказаться полезным.

Участие Монголии в экономических программах ШОС будет способствовать росту китайской инвестиционной и финансовой активности в этой республике, особенно в горнодобывающем секторе и на железнодорожном транспорте, где китайские корпорации конкурируют с российскими. По мнению заместителя председателя Агентства Монголии по внешней торговле и иностранным инвестициям С. Отгонбата, Монголия для КНР может стать в будущем тем

же, чем является для США Канада, т.е. северной ресурсной базой³³. Проблема для нас состоит в том, что это приведёт к вытеснению с монгольского рынка российского капитала.

Показателен в этом плане общественный резонанс, который вызвали обвинения зампреда Комитета Госдумы РФ по конституционному законодательству и государственному строительству В. Илюхина в адрес правительства Монголии в том, что оно "фактически проводит по отношению к России недружественную экономическую политику"³⁴. Накануне визита монгольского премьера С. Баяра в Москву в апреле 2008 г. В. Илюхин указал в письме министру иностранных дел России С. Лаврову на то, что "хотя 49 % уставного фонда совместного предприятия "Эрдэнэт", которое является крупнейшим в Азии предприятием по производству медного и молибденового концентрата, принадлежит российской стороне, большая часть медного концентрата идёт не в Россию, а через посреднические швейцарские фирмы – "Марк Рич", "Глен Кор" и другие – в Китай и страны Запада"³⁵. Одним из последних примеров может служить подписанное в июне 2010 г. соглашение о закупке Монголией китайских локомотивов, для чего Пекин предоставит Улан-Батору кредит в размере 300 млн дол. Ранее, в августе 2009 г., в ходе визита в Монголию президента РФ Д. Медведева меморандум о сотрудничестве в поставках подвижного состава с Улан-Баторской железной дорогой, которая на 50 % принадлежит России, подписал российский "Трансмашхолдинг" (на 25 % принадлежит ОАО "РЖД"). Россия и Китай соперничают в Монголии за железнодорожные подряды, за разработку ряда крупных месторождений угля и рудных ископаемых, развивают сотрудничество в области атомной энергетики – т.е. конкурируют практически во всех ключевых отраслях монгольской экономики.

На этом фоне пока не ясно, как полномасштабное подключение Монголии к работе ШОС будет содействовать российским экономическим интересам, хотя очевидно, что это расширит экономические возможности Китая. КНР уже сейчас активно стремится

³³ Монголия: больше Китая, меньше России // The New York Times. 2004. 9 июля.

³⁴ Разговор по-монгольски. Виктор Зубков пролоббировал российские интересы на монгольском рынке // Российская газета. 2008. 12 апреля. № 4637.

³⁵ Там же.

к реализации экономических и инфраструктурных "проектов ШОС" в Монголии. И Улан-Батор положительно реагирует на подобные сигналы Пекина. Как заявил монгольский премьер С. Батболд на встрече с делегацией Делового совета Шанхайской организации сотрудничества 23 января 2010 г. в Улан-Баторе, "Монголия крайне заинтересована в сотрудничестве с ШОС, которое сегодня активизируется в торгово-экономической и гуманитарной сферах. В дальнейшем нам хотелось бы стать участниками крупных проектов в области инфраструктуры, связи, единой энергетической системы, здравоохранения, искусства и культуры"³⁶.

Важным направлением работы ШОС является сотрудничество в сфере безопасности. В прошлом веке безопасность Монголии обеспечивали части Забайкальского военного округа СССР общей численностью 55 тыс. человек, размещённые в республике. В новое время Москва не отказалась от контактов с Улан-Батором в данной области, хотя их интенсивность заметно снизилась. Россия по-прежнему участвует в подготовке кадров для вооружённых сил Монголии, техническом оснащении и перевооружении монгольской армии.

Вместе с тем Монголия, в отличие от членов ШОС, не испытывает острых проблем с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, поэтому её подключение к работе на этом направлении (например, к информационному обмену по линии РАТС) будет полезным, но не принципиальным. С этим согласны и китайские эксперты Центра изучения России и Центральной Азии, по мнению которых, "в Монголии нет факторов терроризма, сепаратизма, экстремизма, и эта страна не может оказать существенного влияния на антитеррористическую деятельность ШОС"³⁷.

Тем не менее в вопросе о сотрудничестве с Улан-Батором в области региональной безопасности необходимо учитывать, что невнимание к Монголии, которая служит буфером между Россией и КНР, может вытолкнуть её в сферу военно-политического влияния США, которые могут попытаться создать на монгольской территории собственные военные базы и инфраструктуру, угрожающие

³⁶ Пресс-релиз Посольства РФ в Монголии // Сайт Посольства РФ в Монголии. 2010. 23 января. URL: http://www.mongolia.mid.ru/press_80.html.

³⁷ Хуашен Ч. Указ. соч.

российской Сибири и северному Китаю. Такое развитие событий вполне вероятно, особенно учитывая нынешнее военно-техническое сотрудничество Монголии с США, а также организованные выступления демократической оппозиции в Улан-Баторе летом 2008 г., в которых некоторые аналитики усмотрели продолжение серии "цветных революций" в бывших советских республиках и лимитрофах.

Таким образом, вопрос о целесообразности участия Монголии в ШОС не имеет однозначного решения. Оно не даёт России прямых дополнительных выгод, несмотря на отдельные преимущества, зато усиливает в некоторых аспектах региональные позиции КНР. Кроме того, само монгольское руководство занимает в вопросе расширения ШОС довольно сдержанную позицию. В соответствии с Концепцией внешней политики 1993 г. Монголия проводит неприсоединительную и широко диверсифицированную внешнюю политику. Приоритетом для неё остаётся сотрудничество с двумя соседними государствами, Россией и Китаем, которое теперь должно быть уравновешено взаимодействием с высокоразвитыми странами – США, Японией, Великобританией, Германией и Южной Кореей. Монголия, таким образом, провозгласила стратегическую необходимость опоры на "третью силу", что не вполне согласуется с её потенциальным членством в ШОС.

Пакистан выразил готовность войти в состав "шанхайской группы" в январе 2001 г. По оценкам экспертов, мотивом для этого стал приход к власти военных во главе с генералом П. Мушаррафом, в результате чего ведущие международные организации и некоторые страны Запада снизили уровень взаимодействия с этой страной³⁸. В этих условиях Пакистан попытался стабилизировать своё положение на мировой арене. Однако Россия и страны ЦА наложили вето на вступление Пакистана в ШОС, обвинив его в связях с международными террористическими организациями. Пекин занял выжидательную позицию, убеждённый в несвоевременности подобного шага. Позднее Исламабад неоднократно подтверждал своё желание вступить в Организацию. В конце 2009 г. на встрече с генеральным секретарем ШОС Б. Нурғалиевым президент

³⁸ Комиссина И. Н., Куртов А. А. Перспективы расширения ШОС на современном этапе : докл. / Рос. ин-т стратегич. исслед. М., 2009.

Пакистана А. Зардари заявил следующее: "Мы выступаем за полноправное членство в Шанхайской организации сотрудничества, чтобы Пакистан был активнее вовлечён в деятельность этой организации по поддержанию мира и экономическому развитию региона"³⁹.

Стремление Пакистана вступить в ШОС продиктовано несколькими причинами. Во-первых, он заинтересован в развитии отношений с центральноазиатскими республиками, а также хотел бы подключиться к региональным экономическим (прежде всего, энергетическим и инфраструктурным) проектам. Во-вторых, выход на новый уровень взаимодействия с ШОС позволит Пакистану "диверсифицировать" свой внешнеполитический курс, поскольку его отношения с США складываются непросто. Наконец, членство в ШОС усилит позиции Исламабада в его переговорах с Индией и в целом будет способствовать росту международного авторитета страны.

В политической сфере статус члена ШОС позволит Исламабаду интенсифицировать контакты с Москвой, что создаст условия для укрепления российского политического влияния в Пакистане. Это также даст дополнительные рычаги воздействия на ситуацию в Афганистане, где Исламабад имеет сильные позиции. Вместе с тем присоединение республики к ШОС усилит в Организации мусульманский компонент, способный играть роль самостоятельного центра силы, неподконтрольного Москве и Пекину. Но главное, в составе ШОС появится участник, способный "расколоть" объединение, поскольку при определённых обстоятельствах он может стать проводником политики своего давнего союзника – Вашингтона. Последнее обстоятельство особенно актуально, учитывая, что в ШОС действует консенсусный порядок принятия решения, при котором заблокировать его может даже один член организации. Приём Пакистана в ШОС может представлять и другую опасность для интересов России: нарушится баланс сил в пользу Китая, который всё больше претендует на роль основного стратегического партнёра Исламабада.

Экономическим аргументом в пользу членства Пакистана в ШОС некоторые эксперты считают тот факт, что реализация

³⁹ В июне 2010 г. будет утверждён проект Положения о порядке приёма новых членов ШОС // Regnum. 2009. 9 декабря.

крупных инфраструктурных проектов в направлении южных пакистанских портов откроет России доступ в Индийский океан, а это станет большим плюсом для трансконтинентального маршрута "Север – Юг" (из Европы в Азию через территорию России). Надо сказать, что сегодня этот аргумент достаточно спорен, поскольку политический режим и обстановка в Пакистане не отличаются стабильностью. К тому же реализовать подобные проекты можно и вне рамок ШОС, тем более что финансируются они в основном конкретными заинтересованными сторонами и к "программам ШОС" имеют лишь номинальное отношение. Наконец, масштабные экономические инициативы в Южной Азии, которые до сих пор не имеют ни технико-экономического обоснования, ни ясных перспектив, будут расплывать финансовые, материальные и организационные ресурсы России. Более того, некоторые проекты прямо противоречат российским экономическим интересам. Так, лоббируемое Исламабадом строительство трансафганского газопровода из Туркмении через Афганистан в Пакистан и Индию (если допустить гипотетическую возможность его реализации в будущем) будет конкурировать с российско-туркменскими газовыми проектами, поскольку в том и другом случаях использовать предполагается одну ресурсную базу.

Более понятными выглядят экономические цели КНР в Пакистане. Пекин реализует там масштабный транспортный проект, который позволит ему выйти к Персидскому заливу и Индийскому океану. При участии китайских специалистов на Аравийском море уже построены глубоководные порты (Карачи и Гвадар), от которых должен быть проложен трубопровод для транспортировки нефти в СУАР. Пекин поддерживает и стремление Исламабада расширить свои транзитные возможности за счёт соединения южных портов сетью автомобильных и железнодорожных магистралей с Каракорумским шоссе на западе Китая.

Однако главные вопросы участия Пакистана в ШОС всё-таки лежат в плоскости региональной безопасности. Государства – члены Организации объединены стремлением совместно противостоять современным вызовам и угрозам, а реальная готовность и способность Исламабада противодействовать, например, терроризму даже на своей территории вызывает большие сомнения.

Пакистанские спецслужбы стояли у истоков создания движения Талибан, на территории страны по-прежнему скрываются крупнейшие лидеры международных террористических организаций, продолжаются массовые террористические атаки в городах (одна из последних, 1 сентября 2010 г., в Лахоре во время шиитского религиозного праздника унесла жизни нескольких десятков человек). Приняв в полноправные члены Пакистан, ШОС скорее придётся взять на себя груз дополнительных проблем (причём далеко от российских границ), нежели получить надёжного союзника в борьбе с террористической угрозой, тем более что Исламабад наверняка попытается внести эти проблемы в повестку дня.

При этом Россия, заинтересованная в сотрудничестве с Исламабадом по вопросам борьбы с терроризмом, наркоугрозой и международной преступностью, вполне может развивать его и вне рамок ШОС, как в двусторонних, так и в многосторонних форматах. Это ясно продемонстрировала встреча президента России Д. Медведева и главы Пакистана А. Зардари на организованном в Сочи 18 августа 2010 г. четырёхстороннем саммите России, Пакистана, Афганистана и Таджикистана.

Пакистан, как и Индия, относится к так называемым *де-факто* ядерным странам, которые создали и испытывали ядерные взрывные устройства после 1 января 1967 г. Индия приобрела *де-факто* ядерный статус в 1974 г., а Пакистан – в 1998 г. При этом оба государства не подписали ни Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г., ни Договор о всеобщем запрещении ядерных испытаний 1996 г. Это прямо противоречит позиции, которую занимают по проблеме нераспространения страны – члены ШОС. В частности, они поддержали инициативу Узбекистана по созданию в Центральной Азии зоны, свободной от ядерного оружия. В Санкт-Петербургской декларации ШОС от 7 июня 2002 г. они также подтвердили, что "соблюдение международного режима ядерного нераспространения является одним из важнейших элементов обеспечения мира и безопасности как в Азии, так и в глобальном масштабе. Скорейшее присоединение всех стран к Договору о нераспространении ядерного оружия, а также подписание и ратификация Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний теми государствами, которые этого ещё не сделали, будут

способствовать укреплению стратегической стабильности на различных уровнях". В этом плане правомерен вопрос о реальной готовности руководства Индии и Пакистана следовать согласованному в ШОС политическому курсу в данной части.

Весь комплекс указанных противоречий говорит о том, что участие Пакистана в ШОС в нынешней ситуации мало отвечает интересам России. В августе 2008 г. советник премьер-министра Пакистана по национальной безопасности М. Дуррани заявил: "Мы хотим видеть ШОС сильной организацией, и вступление нашей страны в неё будет способствовать этому"⁴⁰. Однако реалии таковы, что членство республики в ШОС, скорее всего, окажет обратный эффект.

Тем не менее в экспертных и политических кругах, имеющих отношение к деятельности Организации, нет единого мнения по "пакистанскому вопросу". Китайская сторона, установившая с Исламабадом тесные политические и экономические контакты, более склонна поддержать его стремление войти в "шанхайский клуб". Тем более что КНР и Пакистан объединяет и общая задача сдерживания геополитического влияния и военной мощи Индии. С членством Пакистана в ШОС готовы согласиться и некоторые центральноазиатские страны, в частности Узбекистан, президент которого И. Каримов одобрил кандидатуру Исламабада в ходе визита П. Мушаррафа в Ташкент в марте 2006 г. Вместе с тем большинство российских экспертов скептически относятся к вступлению Пакистана в ШОС, обоснованно опасаясь не только общего "расшатывания" Организации, но и перспективы её вовлечения в процесс урегулирования индо-пакистанского конфликта. По их оценкам, вступление Пакистана в ШОС будет отвечать интересам России только в том случае, если одновременно её членом станет и Индия, с которой у Москвы налажены давние политические и экономические связи, а также военно-техническое сотрудничество.

О готовности *Индии* вступить в ШОС заявил в интервью ИТАР-ТАСС в мае 2002 г. посол Индии в России К. Рагхунатх. Он сообщил, что "планы вступления в региональное объединение

⁴⁰ Пакистан настаивает на полноправном членстве в ШОС // Regnum. 2008. 27 августа.

обсуждаются на официальном и политическом уровнях"⁴¹. При этом причиной, побуждающей Индию искать сближения с ШОС, он назвал озабоченность проблемами трансграничной преступности и распространения наркотиков. Индия, как и страны ШОС, сталкивается с терроризмом, экстремизмом и иными подобными угрозами и потому способна внести конструктивный вклад в сотрудничество по линии региональной безопасности. Однако в 2005 г. после ряда переговоров Индии был предоставлен лишь статус наблюдателя.

Препятствиями на пути полноценного участия Индии в "шанхайском диалоге" стали её противостояние с Китаем в Южной Азии, территориальный спор с Пакистаном и наращивание экономического и военного сотрудничества с США.

Так, источником напряжённости в отношениях Индии и Китая является неурегулированность границ: Индия претендует на часть приграничных территорий в Аксай-Чине (штат Джамму и Кашмир), а Китай – на спорный район индийских земель к югу от линии Мак-Магона в штате Аруначал-Прадеш, из-за которого в 1962 г. между странами произошёл вооружённый конфликт. Между тем одной из причин создания ШОС в своё время как раз и было взаимное желание будущих государств-членов довести до логического завершения процесс пограничного урегулирования. Отношения Индии и Китая осложнены и целым рядом других проблем. Среди них – пребывание на территории Индии далай-ламы и правительства Тибета в изгнании, борьба за влияние в Непале и других "буферных" государствах, использование трансграничных рек. Маловероятно, что эти проблемы будут решены в ближайшем будущем.

Конкуренция Китая и Индии в Южноазиатском регионе делает полноправное участие Дели в ШОС с точки зрения всей предшествующей китайской политики нелогичным, тем более что идею создания и разработку архитектуры Организации в Пекине приписывают китайской внешнеполитической мысли. Хотя, конечно, членство в ШОС такого крупного государства, как Индия, компенсировало бы влияние Китая и в этом смысле было бы на руку России. Более того, с приёмом Индии (что предполагает принципиальную нормализацию отношений Дели и Пекина) Шанхайская

⁴¹ Цит. по: *Комиссина И. Н., Куртов А. А.* Шанхайская организация сотрудничества: становление новой реальности. М. : РИСИ, 2006. С. 64.

организация сотрудничества, вероятно, получила бы исторический шанс приобрести новое качество и действительно стать геополитическим полюсом Евразии. По словам Д. Медведева, именно "приход крупных государств в целом отвечал бы интересам ШОС и укреплял бы её авторитет"⁴².

Пока же аналитики видят в потенциальном членстве Индии много таких же проблем, которые привнесло бы в Организацию участие Пакистана: это и возможность появления в ШОС канала для американского влияния, и несоответствие ядерного статуса Индии позиции ШОС в отношении нераспространения ядерного оружия, и территориальный конфликт с Исламабадом. Последний является серьёзным препятствием для приёма этих стран в ШОС, поскольку каждая из них негативно воспримет членство в ней своего оппонента, что никак не послужит укреплению региональной стабильности. В частности, приём в объединение только Пакистана способен подтолкнуть Индию к более тесному сотрудничеству с США, явно в ущерб интересам стран ШОС. В случае же их одновременного вступления без улучшения двусторонних отношений "жертвой" индо-пакистанских противоречий рискует стать сама Организация. Китайские эксперты также считают, что одновременный приём Индии и Пакистана может привести к резкому и необоснованному расширению зоны ответственности ШОС, при этом основные центры приложения совместных усилий сместятся из Центральной в Южную Азию.

Таким образом, даже вступление в ШОС Индии нельзя считать однозначно позитивным вариантом, хотя это больше отвечало бы интересам России, чем приём любых других государств-наблюдателей.

В соответствии с Положением о порядке приёма новых членов в ШОС претендентами на членство могут быть также государства – партнёры по диалогу.

Положение о статусе партнёра по диалогу ШОС было утверждено в 2008 г., а в июне 2009 г. он был предоставлен *Белоруссии* и *Шри-Ланке*. В отличие от государства-наблюдателя, партнёром

⁴² Из выступления Президента РФ Д. Медведева в ходе саммита ШОС в Ташкенте в июне 2010 г. // РИА Новости. 2010. 11 июня.

по диалогу может стать страна или организация, которая сотрудничает с ШОС только по отдельным направлениям.

В ближайшее время, по экспертным оценкам, приём Белоруссии и Шри-Ланки в члены ШОС был бы нелогичным, поскольку среди наблюдателей есть страны, которые раньше подключились к работе ШОС и достигли более высокого уровня сотрудничества с ней, а также неоднократно заявляли о готовности присоединиться к Организации. В свою очередь, Белоруссия и Шри-Ланка не имели пока возможности зарекомендовать себя как кандидаты, членство которых положительно скажется на будущем ШОС. Меморандум о предоставлении Республике Беларусь статуса партнёра по диалогу ШОС был подписан только 28 апреля 2010 г., хотя ранее Минск стремился к более высокому статусу наблюдателя. Поэтому говорить о присоединении Белоруссии и Шри-Ланки к Организации в качестве полноправных членов пока рано. Оценка их потенциала потребует времени.

Несмотря на то, что в документах Ташкентского саммита 2010 г. в качестве региона ШОС обозначен весь евразийский континент, реальные приоритеты Организации и сфера её деятельности географически сосредоточены в Центральной Азии, к которой Белоруссия и Шри-Ланка имеют лишь опосредованное отношение. В связи с этим сами белорусы скептически относятся к сотрудничеству Минска с ШОС. На это обстоятельство ссылался и Казахстан, блокировавший инициативу белорусской стороны о присоединении к ШОС в качестве наблюдателя.

Членство Белоруссии в ШОС не сулит дополнительных дивидендов и России. В последнее время Минск активно ищет партнёров, стремясь ослабить влияние Москвы, о чём говорит, например, оживление его контактов с Каракасом в 2010 г. в области поставок южноамериканской нефти на белорусские нефтеперерабатывающие заводы. При этом круг стран, готовых развивать с Минском партнёрские отношения, весьма ограничен. В этих условиях сотрудничество с Китаем может оказаться для Белоруссии наиболее привлекательным. В рамках двусторонних договорённостей Китай в 2007–2010 гг. реализовал в Белоруссии более 35 совместных проектов в области энергетики, в стройиндустрии, лёгкой и фармацевтической промышленности. В мае 2010 г. во время визита

в Китай министра обороны Белоруссии Ю. Жадобина стороны подписали соглашение о военном сотрудничестве. Всё это позволило президенту Белоруссии А. Лукашенко и заместителю председателя Китая Си Цзиньпину во время визита последнего в Минск в марте 2010 г. охарактеризовать китайско-белорусское взаимодействие как стратегическое партнёрство. Очевидно, что вступление Белоруссии в ШОС только усилит сближение Минска и Пекина. Это мало соответствует интересам России, выстраивающей собственные политические отношения с Белоруссией по линии СНГ и Союзного государства, экономические – по линии ЕврАзЭС и Таможенного союза, военно-технические – по линии ОДКБ.

Последние документы ШОС исключают возможность предоставления членства в Организации странам, которые не являются наблюдателями или партнёрами по диалогу. Тем не менее на одной из них – **Туркмении** – следует остановиться отдельно.

Особенностью саммита ШОС в Бишкеке в августе 2007 г. стало участие в нём президента Туркмении Г. Бердымухаммедова. Лидер страны, ранее дистанцировавшейся от деятельности ШОС, впервые посетил её главное ежегодное официальное мероприятие. Это послужило поводом для обсуждения экспертами перспектив дальнейшего сотрудничества Ашхабада с ШОС и получения им статуса наблюдателя при Организации.

Вместе с тем считается, что препятствием для участия Туркмении в ШОС является особое международно-правовое положение республики, с 1995 г. провозгласившей постоянный нейтралитет.

Конституционный закон "О постоянном нейтралитете Туркменистана" от 27 декабря 1995 г. ограничивает круг международных межправительственных организаций, в которые может вступать страна. По ст. 4 недопустимо участие Туркмении: (а) в военных блоках и союзах; (б) в межгосударственных объединениях с жёсткими обязательствами; (в) в межгосударственных объединениях, предполагающих коллективную ответственность участников⁴³. ШОС не подпадает ни под один из данных запретов. Она не является

⁴³ Конституционный закон Туркменистана "О постоянном нейтралитете Туркменистана" от 27 декабря 1995 г. // Внешняя политика нейтрального Туркменистана. Речи, выступления и интервью президента Туркменистана Сапармурата Туркменбаши. Ашхабад, 1999. С. 173–174.

военным союзом (нет обязательств по коллективной обороне в случае агрессии против одного из членов) и в соответствии со ст. 2–3 Хартии не направлена против других государств и межгосударственных объединений (более того, "перерождение" ШОС в военно-политический союз сегодня маловероятно из-за конкуренции России и Китая за лидерство в регионе). ШОС также не относится к межгосударственным объединениям с жёсткими обязательствами или предполагающими коллективную ответственность участников. В ней, в частности, существует консенсусный порядок принятия решений, при котором Ашхабад может заблокировать любую инициативу. Кроме того, по принятому в ШОС алгоритму в случаях незаинтересованности одного или нескольких государств-членов в конкретных проектах сотрудничества, представляющих интерес для других, они могут отказаться от участия в них. Из этого следует, что юридически участие Туркмении в ШОС как региональной организации не противоречит правовым актам этой республики, регламентирующим нейтралитет.

Не противоречит это и современному прочтению нейтралитета как особого института международного права. С конца XX в. меняется традиционная трактовка понятия "классический нейтралитет", а нейтральные страны углубляют сотрудничество с региональными международными организациями. Показателен пример старейших европейских "нейтралов" – Швейцарии и Австрии. В 1998 г. Швейцария поддержала санкции в отношении Югославии, введённые Евросоюзом без решения Совета Безопасности ООН; в 1993 г. разрешила пролёт через своё воздушное пространство самолётов миротворческих сил ООН в Югославию; а в 1998 г. – сил ОБСЕ в Косово, т.е. фактически присоединилась к режиму военных санкций. Её гражданский и военный персонал участвует в миротворческих миссиях ОБСЕ и в программе НАТО "Партнёрство ради мира" (ПРМ), а с 1997 г. страна является членом Совета евроатлантического сотрудничества. Другая европейская держава с нейтральным статусом, Австрия, планомерно сближается с НАТО: в 1995–2001 гг. в качестве участника ПРМ она направляла войска в Боснию и Герцеговину в составе многонациональных сил IFOR/SFOR; во время операции НАТО в Боснии разрешила пролёт через своё воздушное пространство боевых самолётов

германских ВВС. Но главное – с 1995 г. Австрия входит в состав Евросоюза и участвует в Общей внешней политике и политике безопасности ЕС⁴⁴.

Таким образом, нейтралитет в его нынешнем понимании не является препятствием к сотрудничеству с региональными организациями в области безопасности. Следовательно, нейтралитет как аргумент против участия Туркмении в ШОС не имеет под собой прочной юридической базы.

Вместе с тем в отношении приёма Туркмении в члены или наблюдатели ШОС уместны те же сомнения, что и в отношении Монголии и Белоруссии. Хотя внешне подключение Ашхабада к "шанхайскому процессу" выглядит обоснованным (прежде всего потому, что Туркмения – единственная страна ЦА, не являющаяся членом ШОС), российские интересы в регионе заставляют относиться к такой перспективе весьма сдержанно. Так, Китай значительно продвинулся в двустороннем торгово-экономическом сотрудничестве с Туркменией, особенно в газовой сфере. В декабре 2009 г. был пущен магистральный газопровод из Туркмении в КНР, изменивший всю геоэкономику региона. На этом фоне у России не должно быть иллюзий и особого стимула помогать расширению контактов Пекина и Ашхабада ещё и в многосторонних форматах ШОС.

* *
*

В экспертных кругах полагают, что мораторий на расширение ШОС не может действовать бесконечно, а неопределённость с его пролонгацией способна в известной мере дискредитировать ШОС как открытую для сотрудничества структуру. Тем не менее практика показывает, что Шанхайская организация сотрудничества не должна быть для России самоцелью. Формируя подходы к её расширению и развитию, следует исходить прежде всего из того, насколько те или иные шаги могут изменить баланс сил в регионе. Осторожность будет здесь вполне уместной.

Москве важно учитывать и позицию по данному вопросу центральноазиатских стран – "малых" участников ШОС.

⁴⁴ *Максимычев И. Ф.* Австрия: опыт нейтралитета // Современная Европа. 2006. № 3. С. 64–66.

Казахстан возглавляет сейчас ОБСЕ, в июне 2010 г. он занял место председателя ШОС, а с 2011 г. встанет во главе Организации Исламская конференция. В ШОС Астана претендует на одно из лидирующих мест, а потому весьма сдержанно относится к приёму таких стран, как Индия, Пакистан и Иран, поскольку их членство существенно ослабит её собственное влияние. Кроме того, в известном смысле ШОС является конкурентом Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА), идея созыва которого была впервые озвучена Н. Назарбаевым на 47-й сессии Генассамблеи ООН в октябре 1992 г. и которое расценивается казахстанской элитой как большой внешнеполитический успех республики. Позиция Казахстана по вопросу о расширении ШОС, сформулированная главой МИД страны К. Саудабаевым на заседании Совета министров иностранных дел ШОС в Ташкенте в мае 2010 г., заключается в следующем: Астана предлагает не спешить с отменой моратория на приём новых членов по крайней мере до окончания разработки соответствующей правовой базы (в частности, до принятия Меморандума об обязательствах государства-заявителя в целях получения статуса члена ШОС). Более того, по мнению руководства страны, процесс вступления в Организацию должен быть таким, чтобы кандидаты не усложняли последующую работу объединения проблемами своих двусторонних отношений. Наконец, Казахстан считает важным активизировать сотрудничество ШОС с Афганистаном и как можно скорее предоставить ему статус партнёра по диалогу.

Мнение Узбекистана было изложено президентом И. Каримовым на саммите ШОС в июне 2009 г. "Нам представляется целесообразным, – заявил он, – следуя логике поступательных и последовательных шагов ШОС на этом пути, ускорить подготовку необходимых правовых документов, определяющих порядок приёма государств-наблюдателей в полноправные члены ШОС. Все мы отдаём себе отчёт в том, насколько непростым является этот вопрос, но в любом случае его надо последовательно решать".

В Киргизии считают, что, прежде чем говорить о новых членах ШОС, надо создать для этого "необходимые предпосылки".

В Таджикистане положительно относятся к приёму в ШОС Ирана как государства, близкого этнически и культурно.

Общим же вектором всех обозначенных позиций является понимание того, что увеличение числа членов и наблюдателей не должно привести к размыванию и обезличиванию Организации, поскольку потенциал ШОС в существующем сегодня составе реализован далеко не полностью.

Что же касается России, то её интересам в настоящее время более всего соответствуют:

- сохранение в неизменном виде действующего состава членов Организации;

- активизация сотрудничества ШОС с государствами-наблюдателями, партнёрами по диалогу, а также другими международными организациями как альтернатива расширению ШОС;

- ориентация совместных усилий участников объединения на решение проблем в области безопасности при одновременном сдерживании экономических инициатив китайской стороны;

- дальнейшее развитие в регионе параллельной институциональной структуры с доминирующей ролью России в экономико-интеграционной (ЕврАзЭС, ТС) и военно-политической (ОДКБ) сферах;

- использование в ходе проработки проблемы расширения ШОС потенциала Астаны, сдержанно реагирующей на любую возможность появления в составе Шанхайской организации сотрудничества нового государства, имеющего большее влияние и политический вес, чем Казахстан.

Уважаемые читатели!

Вы можете подписаться на журнал
"Проблемы национальной стратегии" на 2011 г.

Подписка осуществляется
всеми отделениями связи.

Индекс журнала в каталоге агентства "Роспечать" – **46145**,
в каталоге "Почта России" Межрегионального
агентства подписки – **35625**

Приобрести журнал, а также другие издания института
можно в РИСИ по адресу: г. Москва, ул. Флотская, д. 15Б

Телефоны для справок: 8(499) 747-93-38 (Книжная лавка)
8(499) 747-93-35

Сайт в Интернете: www.riss.ru

Адрес эл. почты: mail@riss.ru

Попов Дмитрий Сергеевич

О проблеме расширения Шанхайской организации сотрудничества

Аналитические обзоры РИСИ

№ 4 (27)

Сдано в набор 01.12.2010. Подписано в печать 24.12.2010.

Формат 62х94/16. Бумага офисная.

Гарнитура Minion Pro. Печать на ризографе.

Уч.-изд. л. 2,25. Физ. печ. л. 12.

Тираж 200 экз. Заказ № 17/10.

Отпечатано в типографии РИСИ.

125413, г. Москва, ул. Флотская, д. 15Б.