

ФОРМИРОВАНИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ПОВЕСТКИ ДНЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ “ШАНХАЙСКОЙ ПЯТЕРКИ” (1989–2001 гг.)

Е.В. Яблонских

Рассматриваются формирование и трансформация повестки дня в деятельности “Шанхайской пятерки”. Анализируются история и значение саммитов, даются характеристика и содержание категории “повестка дня”.

Ключевые слова: Центральная Азия; регион; “Шанхайская пятерка”; саммит; повестка дня.

Современные политологические словари под повесткой дня понимают перечень, план или набросок того, что должно быть сделано, вопросы, которые должны быть утверждены или одобрены. В научной литературе по проблемам принятия решений присутствует несколько вариантов схем, вскрывающих этапы формирования повестки дня. Ограничимся здесь лишь одним подходом, который был заимствован у зарубежных авторов. Речь идет, прежде всего, об американских политологах Дж. Мангейме и Р. Риче. Они склонялись к выделению трех этапов в формировании повестки дня, а именно: генерации требований, их артикуляции и агрегирования и, наконец, собственно этапа разработки повестки дня, т.е. рассмотрению проблемы на официальном уровне.

Изучение реальных тенденций является альфой и омегой любого политического анализа. Иначе получится экспертиза без направленности на понимание анализируемых процессов и без реальной политической задачи. “Взвешенный анализ мировой обстановки, – подчеркивал посол Э.Л. Кузьмин, – правильный учет соотношения сил на международной арене являются важнейшим условием выработки подлинно научных, глубоко обоснованных рекомендаций в области внешней политики”[1]. И роль повестки дня в возникновении и деятельности “Шанхайской пятерки”, ее дальнейшей трансформации яркое тому подтверждение и свидетельство.

Черета обстоятельств, а также эволюция позиций государств Центральноазиатского региона,

позволяют проследить процесс, приведший в итоге к созыву саммитов на высшем уровне, которые затем стали регулярными. Несмотря на то, что идея создания форума “Шанхайской пятёрки” была конституирована в 1996 г., исследователь с китайским именем Ся Ишань считал, что возникновение этого процесса, по сути, можно отнести к 1964 г., когда между Китаем и СССР начались переговоры по пограничным вопросам. К сожалению, по целому ряду причин в течение последовавших двадцати лет на этих переговорах не было никакого продвижения [2].

Будущая организация, выражаясь словами К. Токаева, зарождалась мучительно, в условиях резкой конфронтации между СССР и КНР. Лишь после смерти Мао Цзэдуна стороны стали делать шаги навстречу друг другу, более заметные изменения в китайско-советских отношениях стали происходить начиная со второй половины 1980-х гг. В апреле 1986 г. советская делегация конкретизировала идею о создании группы экспертов. В качестве повестки дня предлагались такие пункты, как содержание мер доверия в районе границы, взаимоприемлемые шаги по уменьшению военного противостояния в данной зоне, дальнейшее улучшение приграничных контактов между Советским Союзом и Китаем.

Однако прорыв в указанной области произошел только в мае 1989 г. после советско-китайского саммита в Пекине. Тогда китайская сторона выразила согласие с предложением о создании группы экспертов и обещала представить советским партнерам свои соображения по проекту соглашения об уменьшении военного противостояния. Соответствующие положения затем нашли отражение в совместном коммюнике. В ноябре 1989 г. советская и китайская стороны сели за стол переговоров. Именно данное событие, полагал Ся Ишань, можно считать официальным стартом процесса “Шанхайской пятёрки”, так как вопросы сокращения численности войск на границе и укрепления мер доверия в военной области, стоящие в повестке дня советско-китайских переговоров, стали первыми вопросами для новой организации.

Распад СССР кардинальным образом изменил геополитический ландшафт в Центральноазиатском регионе. Независимость, обретенная республиками Центральной Азии, не была плодом политической борьбы. В самостоятельное плавание их фактически подтолкнули Беловежские соглашения, подписанные лидерами России, Украины и Белоруссии, которые проигнорировали интересы азиатских республик бывшего СССР. Закономерно, что руководители новых государств Центральной Азии стали искать выход из экономического кри-

зиса сообща, участвуя в различных региональных проектах, в том числе и с соседними мусульманскими странами.

Проснулся интерес к “общему тюркскому рынку” и усилились контакты между главами тюркоязычных государств. Один из высокопоставленных казахстанских дипломатов впоследствии так объяснил возникшие симпатии к Турции: “Когда в 1991 г. Ельцин обидел всех казахстанцев и лично Назарбаева, вытолкнул Казахстан из Союза и рублевой зоны, мы были не готовы к свалившемуся на нас суверенитету. Руку помощи первыми протянули турки, их советники помогали строить необходимые институты государственности” [3].

Следует зафиксировать, что Россия болезненно относилась к попыткам тюркоязычных народов наладить более тесные взаимоотношения. Москва нервно отреагировала на встречу Н. Назарбаева с лидерами Башкирии и Татарстана в Уральске в августе 1992 г., а также на чересчур теплые контакты Алма-Аты и Анкары. Однако опасения были чрезмерны и напоминали скорее проявление собственной слабости. Ни одна из новых республик региона не попала под влияние ни Турции, ни Ирана. Ни о какой серьезной экспансии Анкары и Тегерана речи не идет. Во-первых, и Турция, и Иран слишком были озабочены внутренними проблемами, не имели ни материальных, ни духовных ресурсов для того, чтобы попытаться установить свой контроль или гегемонию в Центральной Азии. Во-вторых, несмотря на общность религии, языка и культуры, центральноазиатские страны оставались чуждыми для турок и иранцев. Долгие века они шли своим особым путем, а пребывание в составе Российской империи и затем в Советском Союзе окончательно отделило их как от Турции, так и от Ирана [4].

Китай, после развала СССР, придерживался сдержанной позиции в отношении региона, скорее занимался его изучением своих возможностей. В начале 1990-х гг. президент Кыргызстана А. Акаев посетил КНР в надежде найти там какую-либо реальную альтернативу. Киргизский руководитель ратовал за воссоздание Великого Шелкового пути, но китайские партнеры отнеслись к идее с прохладцей, опасаясь роста националистических настроений в Синьцзяне. “Надежда найти щедрого спонсора на Западе или Востоке, – комментировал Г. Старченков, – улетучилась. Круг замкнулся. И в конечном итоге Акаев поддержал предложение казахстанского президента Назарбаева о реинтеграции новосуверенных республик в единый евроазиатский союз” [5].

Российские власти тогда высокомерно относились к инициативам, исходящих из Центрально-

азиатского региона. Проект Евразийского союза был встречен обструкцией правящей элиты и воспринят как игра хитроумного политика, стремящегося таким образом погасить сепаратистские и миграционные настроения русскоязычного населения северных областей республики. И только в 2011 г. премьер В.В. Путин вернулся к вопросу и поставил в повестку дня российской политики амбициозную задачу: “Выйти на следующий, более высокий уровень интеграции – к Евразийскому союзу” [6].

В рамках СНГ также предпринимались попытки сформировать интеграционные союзы государств Центральной Азии, где особенно инициативным в этом направлении всегда был Казахстан. В частности, президент Н. Назарбаев оказался среди тех, кто активно поддержал идею регионального союза государств Средней Азии и Казахстана, который был вскоре оформлен на бумаге. Спустя некоторое время президенты Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана подписали договор о едином экономическом пространстве, что позволило журналистам говорить уже о “среднеазиатской тройке”.

Однако противоречия в интересах стран региона, особенно между Казахстаном и Узбекистаном, напряженная внутривнутриполитическая обстановка, региональные конфликты у внешних границ привели в конечном итоге к параличу созданных в 1990-е гг. союзов. “По всей видимости, – писал бывший военный разведчик В. Щенников, – без участия внешнего сильного побудительного фактора реальное объединение центральноазиатских государств маловероятно. У каждого из них все еще велик деструктивный националистический заряд, могущий разрушить любое единство” [7].

Толчком к поиску новой интеграционной модели стало катастрофически ухудшение экономического положения центральноазиатских республик. Первая встреча состоялась в январе 1993 г. в Ташкенте, куда по инициативе президента Узбекистана И. Каримова съехались главы государств региона. Она проходила в обстановке строгой конфиденциальности, ибо была вызвана необходимостью срочно найти решение накопившимся разногласиям. Позднее стало ясно, что именно тогда президенты осознали необходимость опереться на собственные силы и искать выходы из кризиса не на стороне, а в рамках более тесного экономического взаимодействия между странами региона.

Заявление, которое приняли участники ташкентского совещания, часто трактуется как протокол о намерениях. Неофициальные источники утверждали, что разговор лидеров центральноазиатских стран состоял из взаимных претензий. Президенты говорили между собой без обиняков,

не оглядываясь на общественное мнение ни у себя, ни в России. Таким образом, наметились предпосылки для появления нового содружества и регионального рынка, о чем говорилось в итоговом документе встречи [8].

Иными словами, модель новой региональной организации не возникла в одночасье, а выросла из многолетних переговоров, которые вели между собой сначала СССР и КНР, а затем Россия, Китай, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан. “Формированию центростремительных тенденций в регионе, – подчеркивал посол К. Барский, – географически охватывающем нашу страну, Центральную Азию и Китай, в значительной степени способствовало развитие по восходящей линии российско-китайского взаимодействия, которое в 1996 г. вышло на уровень стратегического партнерства” [9]. В Китае противоречиво восприняли распад СССР. Тем не менее, КНР одной из первых признала правопреемственность России. Последнее обстоятельство стало условием того, что российско-китайские отношения с 1991 по 1996 гг. развивались быстрыми темпами. От нормализации к добрососедству и, наконец, к стратегическому партнерству. На этом фоне китайские исследователи из Фуданьского университета в Шанхае приступили к изучению консультационных форматов между странами. По их мнению, эти консультации свели к минимуму вероятность столкновения в регионе интересов двух держав [10].

Сам термин “Шанхайская пятерка” существует с 1996 г., а точнее со времени проведения в Шанхае 26 апреля встречи руководителей России, Китая, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана. Одним из результатов первого саммита стало подписание президентами Соглашения о мерах доверия в военной области в районе границы. На церемонии подписания документа Президент РФ Б.Н. Ельцин отметил, что “достигнут рубеж, который является этапным для укрепления доверия между пятью странами и народами... Мы убеждены, что реализация этого документа окажет значительное позитивное воздействие на всю ситуацию в Азиатско-Тихоокеанском регионе” [11].

По оценкам “Шанхайская пятерка” по большому счету являлась китайским проектом, который настойчиво и осторожно был пролоббирован Пекином через Россию и соседние страны, получившим в перспективе возможность балансировать между крупными соседями. Российскую Федерацию же устраивал ранее достигнутый Москвой и Пекином двухсторонний режим военного контроля. Исходя из партнерских отношений, она охотно откликнулась на китайские инициативы. Тем бо-

лее, что мотивы были понятны всем. Организация стала востребованной для борьбы с исламским экстремизмом и фундаментализмом, поддержания стабильности в регионе [12].

На втором саммите в апреле 1997 г. в Москве подписание главами пяти стран соглашения о сокращении войск в стокилометровых зонах по обе стороны границы можно смело назвать кульминацией повестки дня. Эксперты охарактеризовали документ как уникальный. Правда, столь высокая оценка носила, прежде всего, политический характер. В военном отношении соглашение являлось скорее не более, чем констатацией происходящих процессов. Тем не менее, Президент РФ Б.Н. Ельцин и председатель КНР Цзян Цзэминь в совместной декларации о многополярном мире и формировании нового международного порядка специально подчеркнули, что соглашение между Россией, Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном и КНР об укреплении доверия в военной области в районе границы, а также соглашение о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы имеют «важное значение и могут служить моделью достижения регионально-го мира, безопасности и стабильности после окончания «холодной войны» [13].

Третья встреча стран «пятерки» состоялась в июле 1998 г. в Алма-Ате при драматических обстоятельствах. Президент России Б.Н. Ельцин не прибыл, что отразилось на повестке дня саммита. До этого момента на переговорах с Китаем центрально-азиатские республики и Россия выступали как совместная делегация СНГ. Отсутствие российского лидера, приславшего вместо себя министра иностранных дел Е.М. Примакова, стало поворотным для Астаны, Бишкека и Душанбе. Там поняли, что Москва оставила их один на один с Пекином. И они начали действовать самостоятельно. В результате итоговый документ завизировали министры иностранных дел.

Главный пункт повестки дня алма-атинского саммита свелся к расширению сотрудничества в сфере региональной безопасности и торгово-экономического обмена. «Сама встреча «Шанхайской пятерки», – вспоминал К. Токаев, – прошла на редкость продуктивно. Всем запомнилась речь Цзян Цзэмина, выступившего по существу с программой развития сотрудничества пяти приграничных государств. Участникам встречи стало ясно, что Китай уделяет первостепенное внимание развитию «Шанхайской пятерки» и вынашивает цель преобразования ее в дееспособную организацию» [14].

По мнению МИД КНР руководители государств должны были выработать меры для совместных ударов сепаратизму, экстремизму, тер-

роризму, тайным перевозкам оружия и наркотиков, контрабанде и другим общим недугам региона. Так, в общем-то, и случилось. В подписанных документах подтверждалась приверженность принципам добрососедства и зафиксирована договоренность активно развивать консультации по вопросам безопасности с возможным подключением всех заинтересованных государств региона.

Следующая, т.е. четвертая встреча «Пятерки» на высшем уровне, уже в полном составе, прошла в августе 1999 г. в Бишкеке. В ходе ее подготовки сложилось мнение о необходимости обсудить перспективы. Речь зашла о формировании механизма взаимодействия в различных областях. Закономерно, что главы государств на личной встрече включили конкретные пункты в повестку. Итоги саммита фиксировались в Бишкекской декларации, которая определила основные направления стратегического партнерства. Правда, как признался высокопоставленный кремлевский чиновник, главной целью визита Б.Н. Ельцина в столицу Кыргызстана было отнюдь не заседание пограничной «пятерки», а встреча с Цзян Цзэмином. Как представлялось, Россия ради дружбы с Китаем пошла на беспрецедентный шаг. В итоговом документе саммита нарушения прав человека объявлялись внутренним делом каждого государства. Вопрос фактически был снят впредь с повестки дня совместных обсуждений.

Пятая встреча лидеров государств проходила в Душанбе в июле 2000 г., где впервые прозвучала мысль о возможности преобразования «Пятерки» в региональную организацию многопрофильного сотрудничества [15]. Неслучайно большой интерес вызвало положение о том, что многополярность приобретает определяющее значение в складывающейся архитектуре нового мирового порядка и является позитивным фактором стабильности международной обстановки. Другой итог встречи заключался в том, что лидеры «Пятерки» выработали единые подходы в борьбе с международным терроризмом.

Участие в качестве наблюдателя Узбекистана придало особую значимость душанбинскому саммиту и расширило повестку дня. Все узбекские газеты акцентировали внимание на высказывание В.В. Путина, что вовлечение Узбекистана в «Пятерку» является особым событием, а без участия этой страны невозможно решить ни одной проблемы в регионе. В свою очередь И. Каримов обратил внимание на то, что деятельность организации отныне не станет ограничиваться разрешением возникших проблем на пограничных территориях. Теперь она будет иметь свою позицию по вопросам обеспечения безопасности всего региона.

И, наконец, шестая встреча лидеров стран “Шанхайской пятерки”, которая состоялась в Шанхае в июне 2001 г., стала заключительным событием в пятилетней истории этого форума. Механизм сотрудничества, который отработывался, начиная с 1996 г., зарекомендовал себя, по определению В. Путина, как весьма эффективный. “Пятерка”, начиная процесс сближения с решения общей задачи по укреплению мер доверия в регионе, создала надежную базу для расширения сотрудничества в различных областях. “26 апреля 1996 г. в Шанхае, – констатировал впоследствии Н. Назарбаев, – было подписано беспрецедентное соглашение об укреплении доверия в военной области в районе границы, положившие начало “шанхайскому процессу”. В глобальной повестке дня встали такие трансграничные вызовы, как терроризм, сепаратизм, религиозный экстремизм, наркобизнес, нелегальная миграция, контрабанда оружия, торговля людьми и др.” [16].

О том, что формат “Шанхайской пятерки” в перспективе должен будет претерпеть изменения предсказывали многие эксперты, ибо необходимый консенсус на этот счет был достигнут. Получалось, что помимо блока военно-политических вопросов, согласования действий по противодействию международного терроризму и сепаратизму, в повестке дня перед саммитом в Шанхае актуализировались проблемы расширения сотрудничества в развитии транспортных сетей, энергетики, сельского хозяйства и внешней торговли.

“Шанхайская пятерка” управляла интеграционными процессами в регионе в течение пяти лет довольно эффективно, причем не путем силовых мер, а при помощи формирования “повестки дня”, т.е. определения круга проблем, которые виделись главными и которые требовали решения в первую очередь. В современной публицистике такой прием считается очень эффективным способом управления, хотя и не прямым. “В самом деле, – пояснял М. Делягин, – формирование повестки дня предопределяет тем самым и совокупность мер, которыми эту повестку дня будут пытаться решать” [17].

Деятельность “Шанхайской пятерки” как раз является лучшим доказательством и иллюстра-

цией правдивости приведенных выше соображений. Сформировавшийся в процессе ее рождения и эволюции “шанхайский дух”, характеризующийся взаимным доверием, выгодой, равенством, уважением к многообразию культур, стремлением к совместному развитию явился тем бесценным достоянием, который позволил накопить опыт и выйти на новые рубежи интеграции в Центральноазиатском регионе.

Литература

1. Кузьмин Э.Л. Дипломатическое и деловое общение: правила игры / Э.Л. Кузьмин. М., 2005. С. 13.
2. Ся Ишань. Механизм “Шанхайской пятерки” и стратегическое взаимодействие Китая и России // Китай в мировой политике. М., 2001. С. 336.
3. Независимая газета. 2011. 31 октября.
4. Мирский Г. Между Востоком, Западом и Россией // Азия и Африка сегодня. 2002. № 6. С. 40.
5. Азия и Африка сегодня. 1995. № 2. С. 27.
6. Российская газета. 2011. 5 октября.
7. Азия и Африка сегодня. 1995. № 9. С. 12.
8. Маклина О. Интеграционные тенденции набирают силу // Азия и Африка сегодня. 1996. № 2. С. 7.
9. Барский К. Шанхайская организация сотрудничества: новое слово в мировой политике // Международная жизнь. 2011. № 8. С. 14.
10. Рабочие материалы Московского Центра Карнеги. М., 2005. Вып. 5. С. 30.
11. Коммерсантъ. 1996. 27 апреля.
12. Независимая газета. 2002. 6 июня.
13. Коммерсантъ. 1997. 24 апреля.
14. Токаев К. Преодоление. Дипломатические очерки / К. Токаев. Алматы, 2003. С. 380.
15. Киреев Г.В. Россия – Китай. Некоторые страницы пограничных переговоров / Г.В. Киреев. М., 2006. С. 402.
16. Назарбаев Н. Десять лет будущего // Российская газета. 2011. 3 июня.
17. Делягин М.Г. Путь России / М.Г. Делягин. М., 2011. С. 143.