

# ШОС как инструмент региональной интеграции: проблемы расширения

О.Ю. Колегова

---

*В статье анализируется процесс формирования и развития Шанхайской организации сотрудничества, которая явилась ответом государств-основателей этого объединения на усиление угрозы терроризма, сепаратизма и экстремизма после окончания холодной войны.*

---

**Ш**анхайская организация сотрудничества (ШОС) представляет собой региональную, действующую на постоянной основе международную организацию, основанную в июне 2001 г. главами Казахстана, Китая, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана. В предыдущий период эти страны, за исключением Узбекистана, являлись представителями «шанхайской пятерки», политического объединения, базирующегося на двух соглашениях – «Соглашении об укреплении доверия в военной области в районе границы» (Шанхай, 1996)<sup>1</sup> и «Соглашении о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы» (Москва, 1997)<sup>2</sup>.

Данные документы заложили основу взаимного доверия в военной сфере в отношении приграничных районов этих стран, что способствовало установлению партнерских отношений. Позже, в 2001 г., к организации присоединился Узбекистан, и «пятерка» стала «шестеркой» с последующим переименованием ее в Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС). На сегодняшний день четыре страны – Индия, Иран, Монголия и Пакистан – обладают в организации статусом наблюдателя, а две – Белоруссия и Шри-Ланка – являются партнерами по диалогу.

Возникновение ШОС было обусловлено трансформацией сложившейся после Второй мировой войны системы международных отношений, начавшейся в последнем десятилетии XX в. По большому счету, предпосылки к созданию ШОС зародились еще в 1960-х гг., когда проблема советско-китайской границы тесно переплелась с необходимостью развития двусторонних отношений. Создание организации явилось видимым результатом многолетнего предшествующего сотрудничества между заинтересованными странами, получившего название «шанхайского процесса».

Важно подчеркнуть в этой связи, что главной причиной возникновения Шанхайской организации явилось стремление объединившихся государств противодействовать негативным и опасным тенденциям: сепаратизму, экстремизму, терроризму, росту организованной преступности, которые на рубеже веков особенно активизировались в данном регионе. Каждое из государств-членов, принимая решение о вхождении в ШОС, преследовало свои собственные цели политического, экономического и иного характера. Однако именно осознание необходимости борьбы с центробежными силами и распростра-

---

**Колегова Оксана Юрьевна** – соискатель Центра исследований Восточной Азии и ШОС, преподаватель кафедры английского языка №5 МГИМО(У)МИД России. E-mail: troy79@mail.ru

---

## ■ Свежий взгляд

---

нением влияния в регионе неконтролируемых режимов явилось общим для всех стимулом, побудившим Россию, Китай и центральноазиатские республики, включая до этого дистанцировавшийся от регионального сотрудничества Узбекистан, объединиться в ШОС<sup>3</sup>.

В политических исследованиях круг традиционно выделяемых задач каждого участника в ШОС достаточно широк и многообразен, среди них:

- стремление России удержать Центральную Азию в орбите своего влияния;
- желание Китая распространить здесь свое главным образом экономическое влияние;
- желание России и Китая не допустить проникновения в регион США;
- стремление беднейших центрально-азиатских республик получить экономические преференции в сотрудничестве и помощи в развитии.

В течение последующего десятилетия поэтапно проходило становление ШОС как крупной региональной организации. За довольно короткий срок были образованы и нормативно оформлены органы ШОС, а также введен в действие механизм межведомственного сотрудничества. Одновременно деятельность ШОС приобретала и широкую экономическую составляющую. Так, в сентябре 2003 г. главами правительств стран, входящих в ШОС, была подписана Программа многостороннего торгово-экономического сотрудничества, рассчитанная на 20 лет<sup>4</sup>. При этом в краткосрочной перспективе планировалось активизировать процесс создания благоприятных условий в области торговли и инвестиций, а в качестве долгосрочной цели предполагалось создание на территории ШОС зоны свободной торговли. Сегодня взаимодействие в рамках ШОС охватывает энергетику, транспорт, сельское хозяйство, телекоммуникации и многие другие отрасли экономики, а также научно-техническую, культурную, образовательную, туристическую и другие гуманитарные сферы.

Согласование интересов всех шести членов происходит в ШОС во многом так же, как и в любой не имеющей наднациональных органов региональной группе: путем формулирования руководящих принципов, которые, помимо прочего, играют роль гарантий; путем определения и сохранения принципа баланса интересов относительно программы мероприятий, в которой каждая из сторон может найти что-то полезное для себя, а также благодаря особенностям институционального «процесса», который позволяет решать сложные проблемы посредством нахождения компромисса.

Будучи международной организацией общей компетенции с уклоном на вопросы обеспечения безопасности и поддержания мира в регионе, ШОС, по крайней мере на современном этапе своего развития, вероятно, не может рассматриваться в качестве военно-политического союза в его классическом понимании. Спекуляции на тему блоковой природы ШОС сейчас

достаточно широко распространены на Западе, где ШОС называют «восточной версией НАТО» или «восточной ОВД», вплоть до приписывания Шанхайской организации несуществующих обязательств по совместной обороне<sup>5</sup>.

Допустимо утверждать, что Шанхайская организация по своему характеру является региональной организацией безопасности. Именно по этому направлению в деятельности ШОС были достигнуты наиболее заметные практические результаты<sup>6</sup>: ШОС стала первой международной организацией, которая на межгосударственном уровне предложила нанести удар по терроризму. А Шанхайская конвенция 2001 г. первой закрепила определение международного терроризма и его неотъемлемых элементов<sup>7</sup>. По словам Ю.М. Колосова, «принятие этого определения в юридически обязывающем документе имеет историческое значение, поскольку в рамках ООН уже в течение многих лет согласовать такое определение не удается»<sup>8</sup>.

На текущий момент сложилась ситуация, когда реальные механизмы взаимодействия в рамках ШОС замыкаются прежде всего на уровне внешнеполитических ведомств и иных заинтересованных министерств государств-членов. Необходимо признать, что на этапе становления ШОС такая система (вкуче с консенсуальным методом принятия решений) доказала свою эффективность, поскольку позволяла обходиться «острыми углами» и оперативно договариваться по вопросам, где был возможен компромисс. Однако нынешняя ситуация требует трансформации сложившейся системы сотрудничества в ШОС.

Сегодня наиболее остро в Шанхайской организации стоит вопрос о том, будет ли эта организация расширяться, примет ли она новых участников в свой состав, и если да, то какие государства получат статус полноправных членов ШОС. Тема расширения организации не теряет своей особой актуальности с 2004–2005 гг., когда статус наблюдателей при ШОС получили Монголия, Индия, Пакистан и Иран. Именно тогда в литературе широкое распространение получило мнение о возможности скорого расширения ШОС за счет государств-наблюдателей, которые, по понятным причинам, рассматривались в качестве наиболее вероятных кандидатов на вступление. Последующие несколько лет развития ШОС выявили преждевременность подобных прогнозов. К 2012 г. Шанхайская организация подошла в традиционном составе участников (Казахстан, Китай, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан). На смену прежним смелым предположениям о перспективах роста ШОС пришли более сдержанные оценки и понимание того, что быстрое расширение не всегда будет способствовать достижению целей и даже, наоборот, может привести к расшатыванию механизмов по международным меркам молодой организации.

Очевидно, что ШОС – это пока растущий организм, и большая часть проблем, с которыми

данной организации приходится сталкиваться, можно отнести к трудностям развития. В особенности это касается вопроса о создании определенных условий для расширения организации. В этом направлении уже многое сделано, однако важные детали организационного, юридического и финансового порядка еще требуют существенной доработки. До недавнего времени все государства ШОС и большинство экспертов полагали, что увеличивать количество членов организации на данном этапе нецелесообразно, поскольку прежде всего необходимо упорядочить ее внутреннюю структуру, отладить уже действующие механизмы и закрепить свой опыт в правовых документах. В данной связи в мае 2006 г. на заседании Совета министров иностранных дел ШОС (СМИД) было принято внутреннее решение о необходимости моратория на прием новых членов, хотя в определенном смысле это противоречило Хартии ШОС об открытости организации. Данный мораторий был пролонгирован и на заседаниях Совета глав государств ШОС (СГГ) в июне 2006 г. в Шанхае, в августе 2007 г. в Бишкеке и в июне 2010 г. в Ташкенте.

Вместе с тем деятельность ШОС вызывает живой интерес мирового сообщества. Так, в разные годы с просьбой о предоставлении статуса полноправного члена в ШОС обратились Пакистан (имевший статус наблюдателя), Иран (еще один наблюдатель), а также Индия. Учитывая этот интерес, в 2009 г. главы государств – членов ШОС предложили новый статус заинтересованным государствам – «партнер по диалогу», и таким статусом сегодня обладают Шри-Ланка и Беларусь. Кроме того, интерес к установлению контактов с ШОС проявляют Египет, Непал, Сербия, Катар, Азербайджан, Турция и другие страны. Усиление значимости вопроса о странах-наблюдателях в ШОС является отправной точкой для анализа того факта, почему четыре таких разных государства, к тому же взаимно антагонистических, как Индия и Пакистан, должны видеть преимущества в сотрудничестве с ШОС и почему ШОС принимает их. Участие в деятельности ШОС Афганистана наводит на мысль о том, будут ли его долгосрочные потребности лучше удовлетворяться в рамках ШОС с ее совершенно особым «шанхайским духом», как это было декларировано по аналогии с западным «общим фронтом», или предполагается сочетание того и другого.

Если ранее невозможность принятия новых членов в ШОС объясняли техническими причинами, то сегодня механизм присоединения, по сути, создан: недавно были приняты соответствующие документы и разработана прозрачная процедура приема соискателей. В июне 2010 г. в Ташкенте было одобрено Положение о порядке инициации новых членов. Этот документ содержит четкие критерии, которым должен соответствовать новый член ШОС. Согласно Положению, государство, желаю-

щее стать полноправным членом ШОС, должно располагаться в Евро-Азиатском регионе, иметь дипломатические отношения со всеми государствами-членами, обладать статусом наблюдателя или партнера по диалогу, активно развивать торгово-экономические связи с государствами-членами, а также не находиться под санкциями СБ ООН. Что касается сферы безопасности и международных обязательств государств, претендующих на членство в организации, то они не должны противоречить международным договорам и иным документам, ранее принятым ШОС. Кроме того, страна-претендент не должна находиться в состоянии вооруженного конфликта с другим государством или государствами. Конечным этапом в создании формальной базы для приема новых членов в ШОС стало принятие в июне 2011 г. в Астане типового Меморандума, который показал, что организация в правовом и процедурном отношении стабилизировалась и официально готова к расширению.

В свою очередь противники расширения ШОС выдвигают свои аргументы в пользу большей закрытости организации, мотивируя это тем, что чем больше в ней членов, тем сложнее ею управлять. В каком-то смысле это справедливо: аппарат ШОС изначально работает недостаточно эффективно, и ее расширение может стать причиной ее существенного реформирования по многим основаниям. Еще одной проблемой может стать необходимость внесения изменений в консенсусную процедуру принятия решений, поскольку опыт других международных коалиций показывает, что расширение организации ведет к постепенному отходу от принципа консенсуса.

Несмотря на принятие Меморандума и наличие прозрачного общего механизма приема в ШОС новых членов, многие острые проблемы этой организации еще далеки от своего решения. Так, пока не были рассмотрены конкретные кандидатуры на получение статуса полноправного члена. Довольно неопределенную формулировку официального Информационного сообщения о том, что «Совет национальных координаторов и рабочая группа экспертов продолжат рассмотрение комплекса вопросов, связанных с расширением ШОС, включая согласование необходимых юридических, административных и финансовых условий для приема новых членов»<sup>9</sup>, очевидно, следует расценивать как помету китайского подхода. Суть его заключается в намеренном затягивании процесса расширения ввиду сложности и длительности этой процедуры и передачей вопроса в органы, в компетенцию которых не входит принятие окончательного решения. Единственным значительным успехом в этом направлении можно считать тот факт, что, по некоторым данным, благодаря активной поддержке России удалось решить вопрос о предоставлении статуса наблюдателя Афганистану.

---

## ■ Свежий взгляд

---

Так или иначе, расширение при сохранении внутренних проблем роста является вызовом для ШОС, и, прежде чем начинать процесс расширения ШОС, необходимо укрепить институциональные основы организации. Важно отметить, что ШОС не является интеграционной организацией евразийского пространства и полностью в институциональном отношении еще не сформирована, хотя наблюдаются тенденции к постепенной унификации подходов к пониманию многих ключевых проблем. С другой стороны, в ШОС почти отсутствуют инвестиционные проекты, а декларированные проекты на практике не выполняются, и, исходя из этого, можно предположить, что расширение организации приведет к снижению эффективности уже существующих проектов.

Некоторыми аналитиками высказывается мнение о том, что процесс принятия новых членов в ШОС следует заморозить, а организацию развивать за счет расширения функций наблюдателей. При этом наложить вето на принятие Индии и Пакистана ввиду того, что конфликты в их взаимоотношениях будут спроецированы на внутреннюю обстановку в ШОС, поэтому мостик на расширение должен быть сохранен. Как представляется, путь развития ШОС – это ориентация на прагматизм, рациональность и упорядоченность, поскольку главным предназначением ШОС по-прежнему является ее роль как политической организации.

Исходя из этой установки, вопрос о расширении ШОС не может сводиться к отдельным декларациям и разрозненным акциям. Требуется новое концептуальное осмысление роли ШОС как крупной региональной организации интегративного типа и выработки алгоритма конкретных реформ, которые способствовали бы безболезненному расширению организации. В этом смысле было бы целесообразно задействовать научно-экспертное сообщество, а также активно использовать возможности форума ШОС. Позитивная программа для ШОС на перспективу видится в формировании новаторской модели эффективного консультативного механизма межгосударственного взаимодействия, в целенаправленном усилении объединяющих тенденций при уважении к интересам суверенных участников ШОС.

Кроме того, в свете расширения ШОС представляется крайне необходимым определиться, о каком географическом охвате организации может идти речь применительно к тем шести странам, которые ныне составляют ядро организации, и потенциальным членам ШОС, включая наблюдателей и партнеров по диалогу, а также о максимальном диапазоне членов. В решении этих вопросов ШОС находится только в начале пути наряду с задачей свести к общему знаменателю разные торгово-экономические, инвестиционные и валютные режимы стран-членов, их несовпадающие производственные и финансовые стандарты и т.д.

Можно предположить, что процесс расширения может пойти на пользу ШОС только в том случае, если он не будет ограничен точными конечными сроками. Его темпы и программу реализации ШОС должна определять, исходя из соотношения внутренней нагрузки, связанной с реформированием, и давлением внешних обстоятельств, прежде всего афганского фактора. В этом смысле на сегодняшний день в ШОС существует большой разброс мнений не только в отношении практических аспектов расширения, но и в отношении очередности рассмотрения кандидатур стран-претендентов.

Учитывая вышесказанное, можно также заключить, что, помимо установления общих критериев расширения, ШОС необходимо быть готовой к проведению детальных переговоров с каждым кандидатом. Для этого понадобится предварительно согласовать позиции членов ШОС по многим вопросам, в том числе принципам ведения переговоров международного уровня, а также организационно-финансовым и кадровым вопросам. Здесь особенно актуальным представляется диалог с Китаем, для которого характерна определенная сдержанность по проблеме расширения.

Очевидно, что любое расширение уже существующего ядра ШОС приведет к возникновению новых форм взаимодействия в рамках ШОС, что чревато утяжелением ее изначально заложенной конструкции как региональной организации с понятной зоной ответственности. И в этом смысле важно заранее определить, каковы максимально допустимые рамки расширения организации, при которых механизмы ШОС смогут сохранить свою дееспособность и не допустить кардинального реформирования сущности этой организации. Соответственно, когда речь идет о расширении ШОС, одних лишь политических оснований для членства недостаточно и требуется выработка взвешенных позиций по целому ряду юридических, финансовых и организационных условий внутри самой ШОС, которые затем следует согласовывать с конкретными странами-соискателями.

Резюмируя, отметим, что, несмотря на трудности роста, ШОС за последнее десятилетие стала многопрофильной организацией, характеризующейся достаточно устойчивой внутренней структурой и тенденцией к открытости и готовности взаимодействовать со здоровыми политическими силами на равноправной основе. Это подтверждается тем фактом, что на сегодня в состав ШОС входят внешние партнеры разного формата и предполагается членство стран с несхожими государственными моделями. На этом основании можно заключить, что на смену «узкоформатным нетранспарентным построениям военного толка должна прийти многосторонняя сетевая дипломатия, предполагающая качественно новые формы взаимодействия государств»<sup>10</sup>. С этой мыслью К.М. Барского нельзя не согласиться, учитывая современный

вектор развития Шанхайской организации сотрудничества и ее особую роль как действенного инструмента региональной интеграции.

**Kolegova O.Y. SCO as an Effective Tool of Regional Integration: Problems of Expansion.**

**Summary:** *The article focuses on the formation and subsequent development of the Shanghai Cooperation Organization (SCO), which was a response of the association's states-founders to a*

*dangerous increase the threat of terrorism, separatism and extremism in the post-Cold War period. According to the author, during the last decade, the SCO has demonstrated its potential as an effective tool for regional integration, able to ensure the implementation of its member countries' key interests. The author shows the evolution of approaches to the question of the organization's expansion with the inevitable in this case internal problems of growth and the need to strengthen its institutional framework.*

**Ключевые слова**

ШОС, региональная интеграция, международное сотрудничество, договор, расширение, болезнь роста, институциональные основы.

**Keywords**

SCO, regional integration, international cooperation, contract, expansion, growing pains, the institutional framework.

**Примечания**

1. Соглашение между Российской Федерацией, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой, Республикой Таджикистан и Китайской Народной Республикой «Об укреплении доверия в военной области в районе границы (вместе с Основными категориями обмена информацией)» от 26 апреля 1996 г., г. Шанхай // Сборник российско-китайских договоров. 1949–1999. М.: Terra–Спорт, 1999. С. 365–373.
2. Соглашение между Российской Федерацией, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой, Республикой Таджикистан и Китайской Народной Республикой «О взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы (вместе с протоколами о географических пределах применения соглашения, о порядке сокращения, об обмене информацией, о контроле и проверках)» от 24 апреля 1997 г., г. Москва // Бюллетень международных договоров. 2002. № 6. С. 21–60.
3. С сопредельными государствами, не вошедшими в ШОС в качестве полноправных членов, Россия развивает сотрудничество в сфере обеспечения региональной безопасности на уровне двусторонней дипломатии. См.: «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Исламской Республики Пакистан о сотрудничестве в борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ и злоупотребления ими» от 8 июля 1997 г., г. Москва // Бюллетень международных договоров. 2001. №11. С. 46–48.
4. "Программа многостороннего торгово-экономического сотрудничества государств-членов ШОС". 23 сент. 2003 г.
5. Бломфилд Э. Путин высоко оценил мощь «Варшавского договора – 2» // Daily Telegraph. 2007. 17 авг. // <http://www.inopressa.ru/print/telegraph/2007/08/17/10:08:07/dogovor> (17 августа 2007 г.).
6. В данной связи обращает на себя внимание лозунг, предложенный Президентом РФ В.В. Путиным для ШОС – «Шанхайская организация сотрудничества: безопасность через партнерство»// Путин В.В. Выступление на пресс-конференции по итогам Шанхайского форума. Шанхай, 15 июня // Дипломатический вестник. 2001. №7. С. 29–30.
7. Павловский В.В. Шанхайская организация сотрудничества: борьба с терроризмом. Основные тенденции развития // Закон и право. 2006. № 3. С. 3–5.
8. Колосов Ю.М. Вклад Шанхайской организации сотрудничества в борьбу с терроризмом // Российский ежегодник международного права. Специальный выпуск. СПб., 2003. С. 196–198.
9. Информационное сообщение по итогам заседания Совета глав государств — членов Шанхайской организации сотрудничества, посвященного десятилетию ШОС, 15 июня 2011 г. [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/965](http://news.kremlin.ru/ref_notes/965).
10. Барский К.М. Шанхайская организация сотрудничества: новое слово в мировой политике // Стратегия России в Центральной Азии. Шанхайская организация сотрудничества Сборник статей. Т. 20 / Под ред. А.В. Лукина. М.: МГИМО-Университета, 2012. С. 12.