

С. И. Чернявский

Перспективы расширения ШОС: позиция России

Чернявский Станислав Иванович, д-р. ист. наук,
директор Центра постсоветских исследований ИМИ МГИМО МИД России,
проф. кафедры мировых политических процессов
факультета политологии МГИМО,
119454, Москва, просп. Вернадского, 76

Аннотация

В статье анализируются проблемы, связанные с расширением ШОС, дается оценка позиции России по этому вопросу, формулируются предложения по активизации общественной дипломатии в рамках ШОС.

Ключевые слова: *саммит ШОС, Индия, Пакистан, общественная дипломатия.*

В июне 2016 г. в Ташкенте состоялся очередной саммит Шанхайской организации сотрудничества. За 15 лет деятельности этой межгосударственной структуры сформирована солидная нормативно-правовая база, успешно функционируют механизмы многостороннего взаимодействия, установлены партнерские отношения с государствами и международными организациями, разделяющими принципы и ценности ШОС. Организация стала авторитетным политическим форумом для огромного региона.

Обращаясь к истории ШОС, следует признать, что, пожалуй, наиболее результативным был саммит, состоявшийся в Уфе годом раньше, 10 июля 2015 г. Сложившаяся перед началом того саммита международная обстановка поставила перед государствами-участниками непростые задачи: во-первых, поиск путей совмещения интересов каждой страны с предложенной Пекином концепцией «Экономического пояса Шелкового пути»; во-вторых, привлечение Ирана к более активному участию в работе Организации; в-третьих, выработка механизма, при котором давний конфликт между начавшими процесс присоединения к Организации Индией и Пакистаном не приведет к снижению ее работоспособности. И, наконец, в-четвертых, создание некоего общего контура механизмов обеспечения региональной безопасности. Эти цели были в основном достигнуты.

Среди важнейших документов, согласованных в Уфе, особого внимания заслуживает принятая странами-участницами «Стратегия развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 г.». В этом документе были определены задачи по взаимодействию и обеспечению региональной безопасности и стабильности, борьбе с экстремизмом, терроризмом и сепаратизмом, а также трансграничной преступностью, незаконным оборотом оружия, наркотиков и незаконной миграцией. Стратегия также предопределяет новое качество взаимодействия в торгово-экономической сфере, требующего более активного участия как на государственном, так и на негосударственном уровнях.

На пути к расширению

Впервые за свою 15-летнюю историю ШОС приняла решение увеличить число своих участников. На саммите в Уфе были подписаны документы о начале процедуры приема в Организацию сразу двух государств — Индии и Пакистана. Статус Белоруссии был повышен до государства-наблюдателя, Азербайджан, Армения, Камбоджа и Непал стали партнерами по диалогу ШОС.

Принцип открытости и, соответственно, возможность расширения ШОС были декларированы сразу после трансформации в 2001 г. «Шанхайской пятёрки» (Россия, Китай, Казахстан, Таджикистан, Киргизия) в межгосударственное объединение — «Шанхайскую шестёрку» — в результате вхождения в нее Узбекистана.

Согласно Хартии (основному документу), ШОС является открытой организацией. Однако длительное время механизм присоединения отсутствовал, поскольку государства-основатели основанно полагали, что на первоначальном этапе необходимо обеспечить внутреннее укрепление

Организации, отработать механизмы деятельности всех ее органов. Они опасались, что формальное расширение ШОС при недостаточной внутренней консолидации основного звена приведет к девальвации всей ее деятельности.

Однако актуальность расширения ШОС нарастала. В условиях американской гегемонии и политики диктата по всем направлениям в регионе усиливалась тяга к политическому объединению, созданию широкого регионального форума для обсуждения наболевших проблем. Всеобщее внимание в этих условиях концентрировалось на ШОС, поэтому объяснять нежелание приема новых членов только техническими причинами стало невозможно.

Начала формироваться соответствующая нормативно-правовая база: в 2004 г. было принято решение о создании института наблюдателей, одобрен Порядок взаимодействия с ними (2006 г.), затем (в 2008 г.) — решение о создании структуры партнерства по диалогу. К концу первого десятилетия существования Организации такой механизм был создан, разработана четкая процедура. На заседании Совета глав государств (СГГ) в Ташкенте в июне 2010 г. было одобрено «Положение о порядке приема новых членов». В этом документе четко сформулированы критерии, которым должно соответствовать государство — член ШОС. Согласно Положению, оно должно принадлежать к евроазиатскому региону, иметь дипломатические отношения со всеми странами-членами, обладать статусом наблюдателя или партнера по диалогу, поддерживать активные торгово-экономические связи с партнерами по Организации, не находиться под санкциями Совета Безопасности ООН. В сфере безопасности обязательства государства, претендующего на полное членство, не должны противоречить международным договорам и иным документам, принятым ШОС. Кроме того, оно не может находиться в состоянии вооруженного конфликта с другим государством или государствами.

Первым государством, получившим в 2004 г. статус наблюдателя при ШОС, стала Монголия. Ее интерес мотивировался стремлением отслеживать возможное появление новых элементов взаимодействия в треугольнике Китай — Монголия — Россия [6, с. 81–84]. Затягивание афганского урегулирования в значительной мере обусловило рост заинтересованности Исламабада, Тегерана, а также Дели в получении статуса наблюдателя при ШОС. В 2009 г. на саммите в Екатеринбурге был введен новый статус — «партнер по диалогу», — который получили Шри-Ланка и Белоруссия.

Почти сразу же после получения Пакистаном и Ираном статуса наблюдателя обе страны стали проявлять заинтересованность в полноправном членстве. В 2006 г. поступила заявка из Исламабада, в 2007 и 2008 гг. — из Тегерана. В 2009 г. к ним присоединилась Индия. В 2011 г. заявку на получение статуса наблюдателя подал также Афганистан.

Перечисленные инициативы о вступлении вызвали сдержанную реакцию в ШОС. В первую очередь, потому что новые кандидаты отягощены проблемами нерешенных межгосударственных конфликтов, а Иран находился под санкциями СБ ООН. Государствам ШОС потребовалось уточнение уже согласованной нормативно-правовой базы условий присоединения, поэтому на расширение Организации ввели временный (на пять лет) мораторий, который истек в 2011 г. К этому времени сложились предпосылки для выведения ШОС на качественно новый уровень, характеризующийся повышением эффективности сотрудничества в сферах политики, безопасности, экономики, развития культурных и гуманитарных связей, расширения участия в делах региона и процессе глобального регулирования.

С учетом растущего авторитета ШОС в практическую плоскость встал вопрос о расширении Организации. На саммите в Астане в июне 2011 г. были приняты типовой «Меморандум об обязательствах государства-заявителя в целях получения статуса государства — члена ШОС», а на сентябрьском 2014 г. саммите в Душанбе — новая редакция «Типового Меморандума заявителя» и «Порядка предоставления статуса государства — члена ШОС».

Меморандум носит характер международного договора. Он обязывает государство-заявителя в течение определенного срока присоединиться ко всем внутренним документам и международным договорам ШОС, после чего оно становится ее полноправным членом. Процесс присоединения к ШОС новых членов будет осуществляться на основе строгого соблюдения и исполнения государствами-заявителями договорно-правовых обязательств по ШОС. При необходимости государства-члены могут проводить двусторонние консультации с государствами-заявителями в целях достижения взаимопонимания по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Важной составляющей работы ШОС является участие в ее деятельности государств-наблюдателей и партнеров по диалогу. Государства, получившие статус наблюдателя, приглашаются на открытые заседания Совета глав государств, Совета глав правительств (премьер-министров), на совещания руководителей министерств и ведомств государств-членов. К министерским совещаниям и встречам экспертов по тем направлениям, которые представ-

ляют обоюдный интерес и закреплены в соответствующих меморандумах, привлекаются и партнеры ШОС по диалогу.

Вступление в силу «Типового Меморандума заявителя» и «Порядка предоставления статуса государства — члена ШОС» создало практические возможности для обсуждения поступавших заявок от заинтересованных государств. Среди многочисленных просьб о приеме в состав ШОС наиболее значимыми являются заявки Индии, Пакистана и Ирана, в силу стратегической важности этих государств.

Очевидно, что прием такой крупной страны, как Индия, серьезно увеличит международный авторитет и влияние Организации [8, с. 96–97]. Дели сможет внести значительный вклад в развитие многостороннего экономического партнерства в рамках ШОС и способствовать диверсификации внешнеэкономических связей. Большой вклад Индия сможет внести в деятельность Организации по стабилизации ситуации в Афганистане, в решение связанных с нею проблем. В частности, в оказание поддержки по стабилизации афганской экономики.

Индия является естественным союзником стран — членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и исламским экстремизмом. Прием Индии способствовал бы стабилизации положения и ускоренному экономическому развитию государств Центральной Азии. Страна имеет длительную историю взаимоотношений с этим регионом. Были времена, когда вся Центральная Азия, Афганистан и северные области Индии входили в состав одного государства. Индия и сегодня активно развивает связи с государствами Центральной Азии, осуществляет здесь серьезные инвестиции. Укрепление ее экономических позиций в ЦА служило бы общей цели — экономическому развитию региона, одновременно уравнивая растущее влияние Запада, в особенности Европейского союза. Не следует сбрасывать со счета и позитивное политическое влияние Дели, ведь Индия — крупнейшая в мире демократия, сумевшая сохранить собственные ценности и специфику.

Не меньшую роль в урегулировании положения в Афганистане играет Пакистан, обладающий значительным экономическим и политическим влиянием в регионе [2, с. 57–68].

Несмотря на известные разногласия между Индией и Пакистаном, Индией и Китаем, саммиты ШОС уже стали для них дополнительной переговорной площадкой. Так, «на полях» Уфимского саммита прошла первая с момента прихода к власти премьера-министра Индии Нарендры Моди в 2014 г. его встреча с пакистанским коллегой Навазом Шарифом.

По словам Н. Шарифа, инициирование процесса получения Пакистаном, а также Индией статуса членов ШОС является «поворотным моментом в истории этой международной организации». Шариф подчеркнул, что: «Расширение ШОС кардинально изменит геополитический ландшафт всего евразийского региона, позволит соединить при помощи имеющихся у Пакистана сухопутных и морских путей страны ШОС с экономическим и политическим потенциалом Аравийского полуострова»¹.

Вступление Индии и Пакистана позволит значительно расширить рамки Организации и приведет к качественным изменениям во всех областях ее деятельности: в сферах политики, экономики, безопасности, приграничного сотрудничества, людских ресурсов, культуры. Вместе с тем прием двух этих государств несет с собой и определенные риски. Самое главное, что Пакистан и Индия не присоединились ни к Договору о нераспространении ядерного оружия, ни к Договору о всеобщем запрещении ядерных испытаний. В результате Организация может оказаться в двусмысленном положении, поскольку в документах ШОС в качестве одного из важнейших принципов обеспечения мира декларируется соблюдение режима нераспространения [9, с. 69–72].

Определенные проблемы представляет и рассмотрение заявки Исламской Республики Иран. Исторически тесные связи с Центральной Азией и развитые отношения со странами — членами ШОС объективно создают весомые предпосылки для полноформатной интеграции Ирана, что существенно повысит геополитический статус Организации, которая к тому же пополнится еще одним членом, выступающим за многополярный мир. Тегеран рассматривает свое участие как способ выйти из международной политической изоляции и как один из инструментов развития экономики страны через участие в региональных инфраструктурных проектах. Однако на саммите в Уфе государства — участники Организации постановили отложить рассмотрение иранской заявки до окончательного решения вопроса по иранской ядерной программе и снятия с Тегерана санкций СБ ООН.

Новыми партнерами по диалогу стали на Уфимском саммите ШОС Азербайджан, Армения, Камбоджа и Непал. Побуждающими мотивами для участия этих стран в ШОС являются как перспективные экономические проекты, так и заинтересованность в формировании системы евра-

¹ Декларация саммита ШОС: старые враги становятся новыми партнерами // ТАСС. 2015. 10 июля. URL: <http://tass.ru/politika/2110436>

зийской безопасности. Участвовать в работе ШОС хотят и такие страны, как Республика Корея, Бангладеш, Мальдивы, Сирия, Египет.

Вопрос о приеме новых членов в Организацию решается непросто. На Уфимском саммите против приема Индии и Пакистана по причине их ядерного статуса высказался президент Узбекистана И. Каримов. Оппонентом по ряду кандидатур выступает и Китай, который считает, что для расширения еще «не созрели условия». При этом главный аргумент в том, что «ШОС — сравнительно молодой интеграционный институт» и вступление любой крупной страны вызовет массу организационных проблем. В частности, будет еще более затруднен и так непростой процесс принятия решений [3, с. 94–95]. Думается, что реальная причина сомнений Китая заключается в опасении потерять часть своего влияния в Организации, к чему может привести прием такой крупной державы, как Индия.

Позиция России

Российская Федерация, ранее разделявшая китайскую позицию, ссылаясь на недостаточную организационную готовность механизмов ШОС к принятию новых членов, теперь выступает активным сторонником расширения [4, с. 289–300]. Особенно в том, что касается более тесного вовлечения Индии и Пакистана. В Москве приветствуют начавшийся процесс расширения ШОС, полагая, что Организация переросла свои региональные, центральноазиатские, рамки и превратилась в действенный политический форум глобального масштаба. Как подчеркнул на саммите в Уфе В. В. Путин: «Шанхайская организация сотрудничества родилась в свое время для решения достаточно узких задач, не глобального характера — это решение пограничных вопросов между странами-основателями, а сейчас она приобрела совершенно другой вес и абсолютно другое звучание»².

Адекватный ответ вызовам, с которыми приходится сталкиваться, должен иметь политическое, социально-экономическое и гуманитарное измерения. В этом и состоит основное предназначение ШОС как механизма многопрофильного сотрудничества государств-членов — обеспечение мира, благополучия и совместного процветания стран-участниц, стабильности и безопасности в регионе и за его пределами.

Поскольку главные страны-члены имеют собственные стратегические интересы, препятствующие их плотной привязке к Организации, потенциал для военного и тесного политического объединения очевидно недостаточен, экономические связи продолжают оставаться весьма скромными в сравнении со связями стран ШОС с внешним миром. Существует и некоторая неопределенность, связанная с изменением сравнительного веса России и Китая. Поэтому расширение ШОС одновременно с развитием по уже действующей схеме сотрудничества в отдельных областях — наиболее перспективная модель развития.

С экономической точки зрения укрупнение ШОС создаст возможности для синтеза выдвигавшихся в последнее время инициатив по углублению хозяйственных связей Центральной и Южной Азии на основе возрождения Великого шелкового пути. При сопряженности с институтами Евразийского экономического союза это может существенно закрепить стратегическое значение Шанхайской организации в экономической системе на евроазиатском пространстве. Тем более что в настоящее время ШОС вместе с наблюдателями включает крупнейших производителей и экспортеров ресурсов (Россия, Казахстан, Иран) и крупнейших их импортеров (Китай, Индия) [1, с. 121–129].

В случае расширения ШОС наиболее широкие перспективы будет иметь сотрудничество в области региональной безопасности, противодействия терроризму, экстремизму, в том числе религиозному, транснациональной преступности и незаконному обороту наркотиков. Это отвечает интересам России, деятельность которой в ШОС, как известно, ориентирована, прежде всего, на эти цели. Актуальной может представляться и задача выработки механизма кризисного реагирования на пространстве ШОС на базе РАТС и национальных структур. Расширение ШОС будет стимулировать и дальнейшее реформирование ее внутренних структур, к чему следует подходить рационально и осторожно, чтобы не повредить основной политической каркас Организации³.

Что касается потенциальных трудностей, связанных с численным ростом Организации, следует иметь в виду, что новые государства-члены привнесут и свои проблемы, прежде всего —

² Путин: Москва продолжит уделять самое пристальное внимание взаимодействию в ШОС // ТАСС. 2016. 14 января. URL: <http://tass.ru/politika/2586933>

³ Мезенцев Д. Стратегия ШОС — развитие и расширение // Izvestia.ru. 2015. 29 декабря. URL: <http://izvestia.ru/news/600664#ixzz46wNbTunH>

в двусторонних отношениях, как между ними, так и с другими государствами [5, с. 105–118]. Это неизбежно осложнит принятие решений на основе консенсуса по ряду важных вопросов, особенно тех, которые могут расцениваться одной или несколькими сторонами как предоставляющие другим членам Организации односторонние преимущества.

Нельзя исключать и того, что уже в расширенной ШОС могут проявляться тенденции на создание внутри нее *ad hoc* «групп по интересам», в зависимости от политической и экономической конъюнктуры. Во имя сохранения единства Организации по принципиальным вопросам следовало бы решительно противодействовать таким тенденциям.

Общественная дипломатия в ШОС

Одной из важнейших задач на современном этапе развития Организации является формирование у граждан государств-членов позитивного представления о ней, а в мире и регионе — ее адекватного образа. По мнению российского экспертного сообщества, весомую лепту в этот процесс могла бы внести своя лепту общественная дипломатия.

Этот вопрос, в частности, рассматривался на состоявшемся в Сочи 19–20 апреля 2016 г. международном форуме «На втором треке. Роль гражданского общества и общественной дипломатии в дальнейшем развитии и расширении Шанхайской организации сотрудничества». В трех рабочих секциях форума приняли участие свыше 300 участников из 26 стран шанхайского пространства — представителей государств — основателей ШОС, стран-наблюдателей и стран-партнеров по диалогу. Было заслушано более 120 экспертных докладов по вопросам миропорядка, безопасности и борьбы с терроризмом, экономики и предпринимательства, сохранения окружающей среды, образования и науки, взаимодействия культур и религий.

По мнению участников форума, развитие общественной дипломатии способствовало бы стабилизации социально-экономической и политической ситуации в Евразии, созданию благоприятных внешних и внутренних условий для развития Организации, укреплению ее международных позиций и формированию положительного имиджа.

Поскольку ШОС пока что находится только на начальной стадии своего становления, развитие общественной дипломатии проявляется в ее рамках спонтанно и несистемно. Отсутствуют гуманитарные технологии и адекватные институты гражданского общества, способные совместно с государственными органами решать стратегические задачи в интересах Организации. Поэтому для создания необходимой нормативно-правовой базы, ресурсного и кадрового обеспечения общественной дипломатии ШОС и налаживания системной практической деятельности в этой сфере следовало бы принять Концепцию общественной дипломатии ШОС. Проект такого документа подготовлен еще в июле 2013 г. участниками «Первой Международной Школы общественной дипломатии для руководителей неправительственных организаций стран участниц, государств наблюдателей и партнеров по диалогу Шанхайской организации сотрудничества» и направлен в секретариат Организации [10].

Как представляется, главная цель Стратегии общественной дипломатии заключается в содействии обеспечению благоприятных внешних и внутренних условий для динамичного развития и комплексной модернизации Организации, укреплению ее роли в качестве одного из ведущих центров силы и влияния в мире. Посредством активного включения институтов гражданского общества, носителей различных этнических, религиозных, социальных ценностей в свободное взаимодействие и неформальное общение, в диалог и переговоры, в достижение договоренностей и согласований на межличностном, межгрупповом, межгосударственном, региональном и глобальном уровнях подобные цели вполне достижимы [7, с. 181–197]. Особо важную и конструктивную роль общественная дипломатия могла бы сыграть в обеспечении взаимопонимания и доверия между народами в расширении международного культурного и гуманитарного сотрудничества.

Более активная и целенаправленная политика ШОС в сфере общественной дипломатии будет способствовать стабилизации социально-экономической и политической ситуации в регионе, противодействию возникновению потенциальных очагов напряженности и конфликтов в пространстве Организации, созданию благоприятных внешних и внутренних условий для развития всех стран-участниц.

Сегодня ШОС является достойным примером стратегического партнерства, нацеленного на укрепление региональной безопасности, на экономический прогресс и расширение интеграции в различных сферах при сохранении национальных и культурных особенностей стран-участниц. Примером, способным с течением времени превратиться в модель строительства многополярной системы международных отношений, системы сбалансированной, справедливой и эффективной.

Представляя фактически интересы большинства человечества, Организация вправе претендовать на моральное лидерство и предлагать собственную, альтернативную западной, созидательную идею развития мира.

Prospects for expanding the Shanghai Cooperation Organization – the position of Russia

Stanislav Chernyavskiy, Director, Center for Post-Soviet Studies,
Institute for International Studies, MGIMO University, Doctor of Science (History),
76 Vernadsky Ave, 119454, Moscow

Summary

The article examines the problems associated with the expansion of the SCO, the estimation of the position of Russia on this question, formulated proposals for enhanced public diplomacy in the framework of the SCO.

Keywords: SCO summit, India, Pakistan, public diplomacy.

Литература / References

1. Балакин В. И. Интеграционные процессы в Шанхайской организации сотрудничества: состояние, проблемы и перспективы // Перспективы развития ШОС с точки зрения национальных интересов России. – М.: ИДВ РАН, 2016..
2. Давыдов А. С. Активизация взаимодействия ШОС с государственными наблюдателями и иными структурами в интересах стабилизации обстановки в Афганистане // Перспективы развития ШОС с точки зрения национальных интересов России. – М.: ИДВ РАН, 2016.
3. Дин Сяосин. Перспективы и проблемы расширения ШОС // Ежегодник ИМИ. – М.: ИМИ МГИМО МИД России, 2015. № 2.
4. Иванов А. В. Инициативы по созданию региональных структур сотрудничества и безопасности в Восточной Азии и их значение для России // Ежегодник ИМИ. – М.: МГИМО-Университет, 2011.
5. Конаровский М. А. Расширение ШОС: возможности и проблемы // Ежегодник ИМИ. – М.: ИМИ МГИМО МИД России, 2015. № 1.
6. Сарантуяа Н. Об основных направлениях и перспективах сотрудничества Монголии в рамках ШОС // Ежегодник ИМИ. – М.: ИМИ МГИМО МИД России, 2015. № 2.
7. Сафронова Е. И. К вопросу о трактовке «мягкой силы» и целесообразности ее использования на пространстве ШОС // Перспективы развития ШОС с точки зрения национальных интересов России. – М.: ИДВ РАН, 2016.
8. Сингх Рой М. Индия и ШОС: выстраивая более тесные связи с евразийским регионом // Ежегодник ИМИ. – М.: ИМИ МГИМО МИД России, 2015. № 2.
9. Сотников В. И. Перспективы развития сотрудничества ШОС с Ираном и Пакистаном при различных сценариях развития обстановки в Афганистане после 2014 г. // Перспективы развития ШОС с точки зрения национальных интересов России. – М.: ИДВ РАН, 2016.
10. Шершнев И. Л. Общественная дипломатия Шанхайской организации сотрудничества: теория и практика: Учебное пособие. – М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2013.