

А.С. Голобоков

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
Владивосток. Россия

Факторы повышения эффективности Шанхайской организации сотрудничества в контексте угроз и вызовов международной безопасности

Многие проекты многостороннего сотрудничества в Центральной Азии связаны с развитием взаимоотношений между Россией, Китаем и другими государствами в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). В 2015 г. произошло первое за 14 лет расширение организации. Вместе с тем неэффективность деятельности ШОС в различных сферах ведет к сосредоточению интересов крупнейшей экономической державы – КНР – на развитии Нового Шелкового пути и других перспективных проектах. В статье анализируются экономические аспекты деятельности ШОС, политика безопасности и особенности расширения организации, а также актуализация основных направлений сотрудничества стран-участников ШОС в связи с ростом экономических и политических рисков и угроз в мире.

Ключевые слова и словосочетания: Россия, Китай, Центральная Азия, Шанхайская организация сотрудничества, Новый Шелковый путь, региональная безопасность.

A.S. Golobokov

Vladivostok State University of Economics and Service
Vladivostok. Russia

Factors of increasing the Shanghai cooperation organization's effectiveness in a context of threats and challenges of international security

A number of multilateral cooperation projects in Central Asia relates to the development of interaction between China, Russia and other states of the region in the frame of Shanghai cooperation organization (SCO). In 2015, the organization increased the number of its members for the 1st time since 2001. Meanwhile, SCO's inefficiency in different spheres brings its largest economic power – China – to concentrate on the development of New Silk Road and other projects. The author explores economic interaction, security cooperation and changing the number of the SCO's members as a complex of problems that interrupts organization's development. The author estimates the factor of emerging role of member states' interaction facing new economic and security threats in the region and in the world.

Keywords: China, Central Asia, Shanghai Cooperation Organization, New Silk Road, regional security.

Итоги саммита Шанхайской организации сотрудничества 2015 г.: утверждение Стратегии развития до 2025 года, решение о вхождении в ШОС Индии и Пакистана, а также начало официального диалога с ШОС Азербайджана, Армении, Камбоджи и Непала – демонстрируют желание стран-участников сосредоточить усилия на дальнейшем развитии этой структуры. В то же время практический результат по ключевым направлениям деятельности ШОС на сегодняшний день оставляет желать лучшего.

Одним из наиболее проблемных вопросов развития ШОС после 2015 г. является экономическая стратегия. Ее базис – программа многостороннего торгово-экономического сотрудничества ШОС на 20 лет, принятая еще в 2003 году и предусматривающая создание зоны свободной торговли (ЗСТ) в регионе [5]. Однако вследствие неравномерного экономического развития стран-участников и отсутствия прогресса в увеличении товаропотока и создании ЗСТ ШОС постепенно теряет свою экономическую привлекательность. Например, в Китае сегодня больше заинтересованы в реализации проекта «Новый Шелковый путь» – транспортного пояса, который свяжет Пекин с евроазиатскими экономическими центрами. Отсутствует прогресс и с Банком Развития ШОС, идея которого фактически распалась на несколько разных проектов.

Другой проблемный аспект взаимодействия стран-участников ШОС – сотрудничество по безопасности. За последние годы для практической реализации этих соглашений были подписаны меморандумы о взаимодействии ШОС с ОДКБ, СНГ, АСЕАН, недавно – с СВМДА [1]. Страны ШОС регулярно проводят антитеррористические учения с привлечением специальных подразделений. В то же время ШОС не обладает собственными вооруженными силами, не является военным союзом и, как показало развитие кризисных ситуаций в Киргизии и Афганистане, не имеет реальных рычагов воздействия на ситуацию в регионе. Участники организации не спешат брать на себя практическую ответственность за решение проблем региональной безопасности в многонациональном формате ШОС.

Непростым аспектом можно назвать и нынешнюю ситуацию со статусом «участник организации». Продиктованное временем решение о вступлении в ШОС Индии и Пакистана, на наш взгляд, не меняет общую картину разобщенности интересов внутри этой структуры. Фактически ШОС – это закрытый клуб, основным сторонником расширения которого является Россия [7], а главным противником – КНР, у которой с Дели непростые двусторонние отношения. С расширением организации в 2015 г. (кроме того, имеются заявки на более тесное взаимодействие от Турции, Сирии, Японии и т.д.) ситуация с политическими силами внутри ШОС может еще более усложниться [11].

Очевидно, что для решения вышеуказанных политических и экономических проблем ШОС в своем нынешнем виде малоэффективна. В то же время за 14 лет существования этой организации удалось накопить значительный опыт по построению разносторонних региональных связей, которого нет ни у одной из существующих в Евразии многосторонних структур. Речь идет, прежде всего, об опыте взаимодействия на одной политической платформе Индии и Пакистана, Китая и Индии, Ирана и России и т.д. Единственный на сегодняшний день по-настоящему сильный инструмент ШОС – механизм многосторонних консультаций – мог бы

сыграть активную роль в трансформации ее экономической и политической структур в соответствии с нынешними реалиями:

1. Повышение роли негосударственных объединений в экономическом сотрудничестве ШОС. Усугубляющиеся экономическим кризисом проблемы экономического развития стран ШОС во многом схожи: снижение продаж на национальных рынках и сокращение поставок за рубеж. В условиях действующих западных санкций против России и рассматриваемых против Китая эти проблемы могли бы консолидировать экономическое взаимодействие стран-участников на платформе уже созданных Энергетического и Делового клубов ШОС. Эти неправительственные механизмы призваны как объединить на неформальном уровне представителей госструктур, бизнес-сообществ стран-членов, наблюдателей и партнеров по диалогу ШОС, так и нести совещательные функции и содействовать выработке проектов и предложений в энергетической и деловой сферах, в том числе по закреплению нормативно-правовой базы в этих областях. В разработку концепции Энергетического клуба, созданного еще в 2013 г., была вовлечена даже Российская академия наук.

Наиболее близкой Деловому и Энергетическому клубам ШОС представляется проблема финансирования проектов в области энергетики. В конце июня 2015 г. в Москве прошел международный форум «Энергоэффективность – ключевой фактор снижения энергоемкости экономики и устойчивого развития регионов стран БРИКС». На нем прозвучала идея о разработке реестра данных энергоэффективных и чистых технологий с учетом специфики развития региональных проектов России и Китая. Форум, таким образом, подтвердил, что наряду с финансированием Россия и Китай могут сосредоточиться на повышении уровня согласованности в решении вопросов развития общего рынка энергоресурсов, которым в перспективе будет являться Центральная Азия.

Развитие Энергетического клуба с 2011 г. показывает, что независимо от высоких оценок и теоретической проработанности этот проект может успешно развиваться только в одном случае: если долгосрочный интерес к нему политических элит будет сопровождаться стабильными финансовыми инвестициями. Вряд ли указанным структурам удастся занять ведущее место в российско-китайской энергетике и создать общий рынок для транзита центрально-азиатских энергоресурсов, но на данном этапе у этих структур есть все шансы сформировать единый информационный кластер, предоставляющий возможность различным компаниям обращаться за консультациями в профильные институты ШОС [2].

Заметим, что Китай, как, впрочем, и другие участники ШОС, практически не использует платформу ШОС для решения своих энергетических задач, но одновременно взаимодействует со всеми странами-участниками по этим вопросам на двусторонней основе, что, безусловно, сегодня дает большой практический результат. Вместе с тем именно Китаю, придерживающемуся в рамках многосторонних объединений региона «пути АСЕАН», приходится ближе всего формат Энергетического клуба, выделяющий неформальные контакты и открытость этой структуры, органичное взаимодействие государственных, деловых и научных кругов и принятие решений на основе консенсуса.

В обозримом будущем экономической перспективой региона, скорее всего, станет реализация Китаем единого транзитного пространства на основе проекта «Новый Шелковый путь». По мере осуществления этой инициативы главенствующая роль России в ШОС будет постепенно снижаться. В то же время от строительства новых дорог (а не улучшения существующих) значительно расширится логистический потенциал, появятся новые рабочие места и инфраструктура, откроются новые возможности для туризма. Это даст толчок к диверсификации экономики и снимет зависимость региона от энергоресурсов, одновременно ускорив их транзит. По соглашению сторон 2015 г. к этому проекту будут подключены структуры Евразийского экономического союза, и диктат Китая не выглядит однозначным.

Кроме того, одним из направлений региональной экономической стратегии в ближайшей перспективе должна стать выработка модели улучшения международного инвестиционного климата на Дальнем Востоке, в основе которой будет лежать сбалансированное сотрудничество с приграничными государствами (прежде всего, с Китаем), учитывающее национальные интересы России [6]. Россия, помимо всего прочего, обладает способностями влиять на это пространство инструментами своего гуманитарного и культурного присутствия, а также рынком, который она предоставляет огромному количеству трудовых мигрантов из Центральной Азии, в т.ч. на Дальнем Востоке.

В то же время в условиях нестабильной цены на нефть и сложности составления долгосрочных финансовых прогнозов это направление выглядит наиболее уязвимым. Основной проблемой здесь выступает фактическая неготовность каждой из сторон единолично принять на себя финансовые риски и понести их, если тот или иной крупный международный проект окажется нерентабельным. Однако нельзя считать это камнем преткновения, поскольку финансовыми ресурсами сегодня располагают многие профильные многосторонние организации на пространстве ШОС, например, Программа центрально-азиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС) и Специальная программа ООН для экономик Центральной Азии (СПЕКА). Также основной профиль этих проектов – совершенствование региональной транспортной сети и решение вопросов, связанных с едиными транспортными нормативно-правовыми актами.

Реализация идеи Банка Развития ШОС сейчас встречает сопротивление со стороны другого китайского проекта – Азиатского Банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ). Однако это не означает противостояния финансовых структур, в регионе сейчас достаточное количество банков (АБИИ, Банк БРИКС, Евразийский банк развития и т. д.). По всей видимости, денежные вливания в региональные проекты Центральной Азии пока будут осуществляться путем координации работы различных банков стран ШОС, а также банка и условного фонда валютных резервов стран БРИКС.

Говоря о роли двусторонних связей России и Китая в перспективном развитии ШОС, стоит упомянуть и сотрудничество по подготовке кадров для энергетики. Принимая во внимание долгосрочный характер энергетического взаимодействия России и Китая, обмен опытом между кадровыми сотрудниками энергетиче-

ской отрасли только улучшит это взаимодействие. На основе существующего с октября 2004 г. Соглашения о стратегическом сотрудничестве между ОАО «Газпром» и CNPC, а также 30-летнего контракта, подписанного компаниями в прошлом году, целесообразным представляется участие в подготовке квалифицированных специалистов для энергетики и крупных российских предприятий: «Лукойл», «Роснефть», НОВАТЭК, «Русал», «Русгидро» и т. д.

2. Укрепление сотрудничества по безопасности путем актуализации угроз.

На фоне терактов, произошедших в Афганистане и Таиланде в августе 2015 г., резко актуализировался вопрос обеспечения региональной безопасности. Ответственность за атаки на кабульское население и афганских военных взяло на себя движение «Талибан», заказчики азиатских взрывов пока остаются неизвестными. Очевидно, что атаки и в той и в другой стране направлены на дестабилизацию внутриполитической обстановки. При этом терроризм приобретает ярко выраженный трансграничный характер, и усилиями одного государства эту проблему не решить.

Только в августе 2015 г. Вооруженные силы России провели почти 80 учений, включая штабные тренировки с органами военного управления, антитеррористические и антикризисные учения. В сентябре их сменили тренировки по тактической и огневой подготовке в рамках внезапной проверки боеготовности танковых, мотострелковых, инженерных, корабельных и других соединений.

Учитывая специфику современных угроз, был предпринят и целый ряд совместных шагов. Яркий пример – многосторонние учения войск ПВО СНГ: России, Белоруссии, Киргизии, Армении и Таджикистана «Боевое Содружество–2015», проводимые в Астраханской области с целью отработки действий на вызовы коллективной безопасности в рамках восточно-европейского региона.

С крупнейшим азиатским соседом России – Китаем – учения на протяжении последних 10 лет проводятся в двух основных форматах – двусторонние морские тренировки и сухопутные учения в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). На российско-китайских морских маневрах «Морское Взаимодействие» экипажи кораблей ВМФ РФ и ВМС НОАК практикуются в совместном маневрировании и проводке гражданских судов по коридору безопасности. Цель проведения таких учений не только политическая, но и практическая – и Россия и Китай принимают участие в обеспечении безопасности судоходства у берегов Африканского рога. Интенсивность маневров и их география с каждым годом растут: в 2015 г. Россия и Китай тренировались два раза – в мае в Средиземном и в августе в Японском море.

Изначально ШОС создавалась в целях противостояния экстремизму в Средней Азии после победы режима талибов в Афганистане. По причине очевидного провала военной стратегии 2011–2014 гг. США в Афганистане эта угроза сохраняется. Наряду с этим существует и более серьезная опасность – Исламское Государство Ирака и Леванта (ИГИЛ). Действующая на территориях Сирии и Ирака, эта организация де-факто угрожает не только центрально-азиатским странам, но в перспективе России и Китаю, имеющим в активе проблемы в мусульманских регионах. По некоторым данным, в организации состоят до 25 тыс. иностранных

граждан, в том числе российские и китайские мусульмане [13]. На Ближнем Востоке и в Северной Африке активизируются движения «Исламский джихад», «Солдаты халифата», «Салафия», «Исламское движение восточного Туркестан» и т. д. Все эти движения представляют для стран ШОС большую опасность, эффективного ответа на которую пока нет. Основными мерами РАТС ШОС по противодействию этим угрозам с учетом руководящих документов остаются оперативный обмен информацией между ведомствами, выработка превентивных мер по пресечению деятельности иностранных боевиков-террористов и противодействию вовлечения населения в экстремистскую деятельность [8]. Однако в нынешних условиях этого явно недостаточно.

Тематика совместных учений ШОС «Мирная Миссия» – борьба с террористическими и экстремистскими группировками, разъединение конфликтующих сторон и обеспечение порядка у границ условного государства. Силовой сценарий, который подразделения стран ШОС отрабатывают на совместных учениях, является самым пессимистичным, однако в определенных условиях (например, при вступлении Сирии в ШОС на правах наблюдателя) он представляется вполне возможным.

Таким образом, наряду с отработкой совместных действий на учениях серьезной задачей на этом направлении должна стать разработка руководящего документа и плана действий стран ШОС, регламентирующих ограниченное применение специальных сил в регионе на случай чрезвычайной ситуации в отсутствие иных способов реагирования. Важнейшим при этом считается взаимодействие ШОС с такими профильными организациями, как контртеррористический комитет СБ ООН, ОБСЕ, ОДКБ. Как показала операция России по освобождению от пиратских формирований судна «Московский университет» в Аденском заливе в 2010 г. [3], своевременное устранение угрозы в таких случаях является наиболее эффективной мерой.

3. Оптимизация структуры ШОС после принятия новых участников. Как подчеркнуто в учредительных документах, ШОС – международная организация, открытая для стран, которые заинтересованы в сотрудничестве и обязуются соблюдать цели и принципы ее Устава, а также положения других международных договоров и документов, принятых в рамках ШОС. Она также готова к сотрудничеству с другими международными и региональными организациями.

Актом, регулирующим отношения ШОС со странами-наблюдателями, служит принятый в 2004 г. на саммите в г. Ташкенте «Документ о правах наблюдателей ШОС». Решение вопроса о приеме в ШОС новых членов принимается Советом глав государств по представлению Совета министров иностранных дел на основе официального обращения заинтересованного государства.

Расширение ШОС выглядит логичным: регион находится на стыке противоречий и комплексных вопросов, а Индия и Пакистан являются крупными игроками. В этих странах сильна террористическая активность, тесно соприкасаются сферы целого ряда террористических организаций Ближнего Востока и Центральной Азии, тем самым обусловлен интерес обеих стран к политике безопасности ШОС. Логичность участия Индии и Пакистана в процессе ШОС также связана с близостью границ этих стран со странами-участниками организации.

Процесс вступления в ШОС Индии и Пакистана только инициирован, однако уже сейчас можно сказать, что в результате в организации появится несколько центров силы. Влияние России и Китая в ШОС снизится, и организация может стать по-настоящему многополярной. Однако здесь есть и риск того, что по ряду ключевых вопросов ШОС попросту утратит единство мнений, принимать решения будет сложнее. Вступление в состав такой многопрофильной структуры, как ШОС, неизбежно означает пересмотр целого ряда документов организации, введение третьего языка (кроме русского и китайского) в качестве официального и другие изменения.

Очевидно, что процесс расширения ШОС будет продолжаться и новая структура должна быть предельно предсказуемой для организации. В настоящий момент на статус участника ШОС претендует Иран, а на статус наблюдателей – Сирия, Египет и Бангладеш [9]. Эти страны объединяет одна проблема – терроризм – и любой силовой эпизод внутри одной из этих стран может стать уже внутренней проблемой ШОС. Изменению статуса этих стран в ШОС должно предшествовать создание механизма консультаций в форматах «ШОС+государство» или «участник ШОС+государство», предусматривающих ограниченные отношения и поэтапное вхождение в ШОС. Так, еще на саммите ШОС в 2009 г. президент Узбекистана Ислам Каримов предложил создать под эгидой ООН механизм для решения афганской проблемы в формате «6+3» (4 страны-члена ШОС, 2 страны-наблюдателя при организации (Иран, Пакистан), северо-западный сосед афганцев Туркменистан, а также США и НАТО) [4]. В то же время позиции ШОС в отношении Сирии или Ирана могут сыграть свою роль в выстраивании отношений с Западом. Чем ближе ШОС эти страны, тем холоднее будут отношения организации с США и ЕС, но также будет больше поводов для диалога.

Можно добавить, что одним из наиболее вероятных кандидатов на вступление в ШОС на правах участника является Монголия. С одной стороны, ее вступление в ШОС на правах члена может способствовать укреплению связей со всем регионом и создает удачные предпосылки для взаимодействия стран-участников ШОС в Северо-Восточной Азии. Направленность двусторонних отношений Китая и Монголии основана, в первую очередь, на принципе добрососедства, и в КНР признают, что политика этого государства ориентирована на международные процессы в регионе, а его геополитическое расположение достаточно уникально. Китай является одним из главных торговых партнеров Монголии, что характеризует высокий объем товарооборота между этими странами. Заключенные соглашения об увеличении двусторонней торговли и сотрудничестве в развитии железнодорожных коммуникаций указывают на заинтересованность Китая в ускорении торговли между двумя странами и повышении во внешней политике Монголии роли КНР. Стоит обратить внимание и на тот факт, что в Монголии фактически нет террористических проблем и угроз экстремизма, поэтому эта страна не может оказать негативного влияния на антитеррористическую деятельность ШОС [12].

Таким образом, возможные пути решения проблем развития ШОС следующие: по линии экономического сотрудничества – повышение роли негосударственных объединений на базе Энергетического и Делового клубов ШОС; по линии со-

трудности по безопасности – актуализация таких угроз, как ИГИЛ, Талибан и др. одновременно с проработкой руководящих документов РАТС; по линии расширения ШОС – создание механизма консультаций и модификация форматов взаимодействия в соответствии с новым составом участников. Российско-китайское сотрудничество демонстрирует желание этих стран придать организации институциональный и практический характер и остаться в перспективе основообразующим фактором для дальнейшего выстраивания стратегии на торгово-экономическом, военно-политическом и других направлениях ШОС.

Обозначенные выше проблемы в деятельности ШОС, скорее всего, будут существовать и далее. Очень многое в деятельности организации связано с политикой отдельных стран и их стремлением к взаимодействию в традиционной для региона форме двусторонних связей. Однако стоит признать и то, что за годы своего существования ШОС накоплен достаточный запас прочности и дальнейшее ее развитие, скорее всего в трансформированном состоянии, неизбежно.

Новым ориентиром для России в данном интеграционном объединении может стать повышение роли гуманитарного сотрудничества ШОС. Ввиду того, что после расширения ШОС в организацию входят уже пять мировых цивилизаций (русская, китайская, индийская, исламская и буддийская), а также возросло многообразие наций, повышение роли гуманитарных связей в структуре ШОС – одно из главных условий ее будущего успешного развития. За основу на этом направлении можно было бы взять уже существующий образовательный проект Университета ШОС – сетевой программы, созданной в 2008 г., состоящей из более чем 60 существующих университетов в государствах-членах ШОС и обучающей студентов стран-участников по различным приоритетным направлениям – от энергетики до межкультурной коммуникации [10].

От России в образовательной программе по энергетике принимают участие Московский энергетический институт, Уральский федеральный университет, Новосибирский государственный технический университет и т. д. С китайской стороны на участие в сотрудничестве аккредитованы столичный Северо-китайский электро-энергетический университет, Китайский нефтяной университет, Харбинский политехнический университет и т. д.

Вступление в ШОС новых участников способно дать новый импульс этому проекту и обогатить его, прежде всего, в духовном смысле. Потребуются и более значительные инвестиции, которые, в свою очередь, смогут разделить между собой большее количество участников.

-
1. Выступление министра иностранных дел России С.В. Лаврова на заседании СМИД ШОС, Душанбе, 31 июля 2014 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://interaffairs.ru/news/show/11585>
 2. Голобоков, А.С. Энергетическое сотрудничество России и Китая и роль в нем многосторонних неправительственных механизмов / А.С. Голобоков // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 2. – С. 315.

3. Захваченный пиратами российский танкер освобожден [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ria.ru/defense_safety/20100506/231050817.html
4. Каримов, И. Афганскую проблему можно решить только политическим путем [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.islamsng.com/uzb/news/7074>
5. Комиссина, И.Н., Куртов, А.А. Шанхайская организация сотрудничества / И.Н. Комиссина, А.А. Куртов // Российский институт стратегических исследований. – 2005. – С. 288.
6. Латкин, А.П. Российский Дальний Восток: ретроспектива и перспектива социально-экономического развития / А.П. Латкин // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. – 2012. – № 3. – С. 120–128.
7. Лантанов, К. «Шестерка» выходит блоком / К. Лантанов, Б. Орозалиев, М. Зыгарь, И. Сафронов // Коммерсантъ. – 2006. – 27 апреля.
8. Осетров, А.В. Деятельность Региональной антитеррористической структуры ШОС по противодействию терроризму в Центральной Азии (2004–2005 гг.) / А.В. Осетров // Шанхайская организация сотрудничества: к новым рубежам развития: материалы кругл. стола. – М.: Ин-т Дальн. Вост. РАН, 2008. – С. 246–255.
9. Представитель МИД РФ: Сирия подала заявку на участие в ШОС в качестве наблюдателя [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tass.ru/politika/1765820>.
10. Ректорат ШОС. Об университете (КНР) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.usco.edu.cn/RUS/dxjj>.
11. Фроленков, В.С. Политико-экономические интересы в Центральной Азии главных мировых и региональных акторов / В.С. Фроленков // Шанхайская организация сотрудничества: к новым рубежам развития: материалы кругл. стола. – М.: Ин-т Дальн. Вост. РАН, 2008. – С. 63–90.
12. China, MPR, Russia to Further Railroad Cooperation // Xinhua news agency. – 2008. – 20 August.
13. “UN says ‘25,000 foreign fighters’ joined Islamist militants”. BBC News. 2 April 2015. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-32156541>.

© Голобоков, А.С., 2016

Для цитирования: Голобоков, А.С. Факторы повышения эффективности Шанхайской организации сотрудничества в контексте угроз и вызовов международной безопасности / А.С. Голобоков // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. – 2016. – № 1. – С. 27–35.

For citation: Golobokov, A.S. Factors of increasing the Shanghai cooperation organization's effectiveness in a context of threats and challenges of international security / A.S. Golobokov // The Territory Of New Opportunities. The Herald of Vladivostok State University of Economics and Service. – 2016. – № 1. – P. 27–35.

Дата поступления: 03.12.2015.