

*И.Б. Бочкарева***Первое десятилетие ШОС: итоги деятельности****I.V. Bochkareva***The First Decade of the SCO: Results of the Activity**

Автор делает попытку подвести предварительные итоги деятельности Шанхайской организации сотрудничества, которая привлекает особое внимание международного сообщества, поскольку является инструментом взаимодействия Китая и России в выстраивании их политики в Центральной Азии.

Ключевые слова: Шанхайская организация сотрудничества, безопасность, экономическое сотрудничество.

В современных международных отношениях и дипломатии неуклонно растет вес многосторонних форматов взаимодействия государств, что является отражением процесса глобализации, появления проблем, требующих участия в их решении целой группы стран. Одной из форм многосторонней дипломатии являются международные организации универсального и регионального характера, деятельность которых охватывает почти все регионы мира. Центральноазиатский регион в современных границах является одним из самых молодых на политической карте мира, вместе с тем здесь возникло несколько объединений, в том числе с участием соседних государств — Содружество Независимых Государств (СНГ), Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС).

В большинстве исследований, посвященных проблематике ШОС, значимое место уделяется анализу перспектив и стратегии развития организации [1]. Вместе с тем определение перспектив развития ШОС требует анализа результатов ее деятельности, выявления факторов, препятствующих сотрудничеству, что и составляет цель статьи. Предметом анализа будет многосторонний формат сотрудничества, а не двусторонние проекты и мероприятия на пространстве ШОС, поскольку именно многостороннее сотрудничество свидетельствует о дееспособности международной организации.

Шанхайская организация сотрудничества возникла в июне 2001 г. на базе Шанхайского форума, еще известного как Шанхайская пятерка в составе Китая, России, Казахстана, Киргизии и Таджикистана. На встрече глав государств «пятерки» в Шанхае к ор-

The activity of the Shanghai Cooperation Organization attracts, perhaps, the main attention among the international community as an instrument of cooperation between China and Russia in shaping their policies in Central Asia. In 2011, the SCO celebrated 10 years in its current composition, and in our opinion, there is a reason to draw some preliminary conclusions about activity of this organization.

Key words: Shanghai Cooperation Organization, security, economy cooperation.

ганизации присоединился Узбекистан, тогда же была подписана декларация о создании ШОС. За прошедший период организация прошла нормативно-правовой и организационный этапы становления. На саммите ШОС в июне 2002 г. в Санкт-Петербурге состоялось подписание двух важных документов — декларации глав государств-членов ШОС и Хартии ШОС — базового уставного документа. Они стали базой, на основе которой впоследствии были разработаны нормативно-правовые акты, регулирующие определенные направления деятельности организации. На следующем саммите в мае 2003 г. в Москве были сделаны важные шаги в процессе институционализации регионального объединения. По итогам встречи были приняты решения о создании постоянно действующих органов ШОС — Секретариата ШОС со штаб-квартирой в Пекине и Региональной антитеррористической структуры (РАТС) в Ташкенте. Свою работу они начали 1 января 2004 г.

С 2004 г. у ШОС появился свой бюджет. Вклады стран в бюджет организации неравнозначны и определяются их экономическим положением. Так, на долю России и Китая приходится по 24% от общей суммы бюджета, Казахстана — 21%, Узбекистана — 15%, Киргизии — 10% и Таджикистана — 6% [2, с. 30]. Таким образом, по формальным признакам — наличие устава, организационной структуры, бюджета, ШОС состоялась и функционирует как полноценная международная организация.

Согласно Хартии ШОС в качестве основных целей организации были определены поддержание региональной стабильности и борьба с религиозным экс-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований «Центральноазиатский регион в системе внешних отношений России и Китая: история и современность», проект № 12-31-09012.

тремизмом, терроризмом, сепаратизмом; содействие экономическому росту, социальному и культурному развитию в регионе посредством совместных действий на основе равноправного партнерства; а также координация подходов, выработка общих позиций решения международных проблем [3]. Данные задачи и намерения продолжать работу по их реализации регулярно воспроизводятся в декларациях, принимаемых по итогам ежегодных встреч совета глав государств-членов ШОС, что говорит о том, что выдвинутые задачи сохраняют свою актуальность.

Задачи организации определяют основные направления ее работы: обеспечение региональной безопасности и экономическое сотрудничество. Посмотрим, что было достигнуто по этим направлениям за десятилетие существования ШОС.

Поскольку ШОС возникла на основе Соглашения об укреплении доверия в военной области в районе границы 1996 г. и Соглашения о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы 1997 г., заключенных между Казахстаном, Киргизией, Россией, Таджикистаном — с одной стороны, Китаем — с другой, вопросы обеспечения региональной безопасности изначально являлись приоритетным направлением её деятельности. Трансформация Шанхайской пятерки в ШОС сопровождалась изменением приоритетов в иерархии вызовов и угроз региональной безопасности. Первоначально в центре внимания государств-членов Шанхайской пятерки находились вопросы военной безопасности, прежде всего в зоне государственных границ. К 2001 г. в качестве основных угроз были определены так называемые нетрадиционные угрозы — терроризм, религиозный экстремизм, сепаратизм, наркоторговля. Подобные изменения в целях деятельности организации вполне отвечали объективно происходящим изменениям в состоянии региональной безопасности.

За основу сотрудничества приняты уже устоявшиеся в мировой практике формы: определение основополагающих понятий, необходимых для четкой квалификации противоправных деяний, установление основных направлений сотрудничества и органов, ответственных за его осуществление и развитие, формирование правовых основ их деятельности.

Сотрудничество государств ШОС по вопросам безопасности опирается на наиболее разработанную нормативно-правовую базу по сравнению с другими направлениями в работе организации. С момента образования Шанхайской организации сотрудничества было принято более 34 документов, регламентирующих сотрудничество государств-членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Из них прошли процедуры ратификации во всех государствах-членах ШОС и вступили в силу 25 документов: Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом; Соглашение

между государствами-членами ШОС о Региональной антитеррористической структуре; Концепция сотрудничества государств-членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом; Соглашение о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств-членов ШОС и другие акты [4].

Характер угроз безопасности определил специфику форм сотрудничества в этой сфере. В рамках ШОС речь пока не идет о сотрудничестве в военной сфере, тем более о военном союзе, направленном против вне-региональных акторов. В вопросах противодействия терроризму и экстремизму сотрудничество развивается преимущественно между органами, в компетенцию которых входит борьба с терроризмом — органы безопасности и правоохранительные органы стран-участниц ШОС. Основными формами сотрудничества являются в первую очередь обмен оперативно-розыскной, справочной информацией, в том числе сведениями о готовящихся и совершенных актах терроризма, сепаратизма и экстремизма; создание специализированных банков данных, а также организация и проведение совместных антитеррористических учений, подготовка кадров, обмен опытом работы и др. [5].

Задача координации действий компетентных органов государств ШОС возложена на Региональную антитеррористическую структуру (РАТС). Как уже отмечалось, РАТС является постоянно действующим органом и воплощением многостороннего сотрудничества стран ШОС в вопросах региональной безопасности. В структурном отношении РАТС состоит из Совета и Исполнительного комитета. Совет представляет собой руководящий орган и принимает решения, Исполнительный комитет ведет оперативно-практическую работу по реализации принятых решений. В задачи Исполнительного комитета РАТС входит также международно-правовая и информационно-аналитическая деятельность, в частности, составление базы данных организаций и лиц, причастных к террористической деятельности, подготовка совместных антитеррористических учений, участие в международных конференциях [6]. Довольно сложно дать оценку эффективности оперативной деятельности РАТС по борьбе с терроризмом вследствие скудности информации даже на официальном сайте. Как представляется, это связано с конфиденциальностью информации, касающейся этого направления работы. На заседании Совета РАТС в 2006 г. было заявлено, что при помощи РАТС было предотвращено 250 террористических актов [7].

Разработка нормативно-правовой базы сотрудничества стран ШОС в вопросах безопасности тормозится отсутствием в национальных законодательствах стран ШОС единых подходов к вопросу о том, какие организации считать террористическими. Так, в 2006 г. РАТС подготовила перечень террористи-

ческих организаций, куда вошли 15 организаций, действующих на территории стран ШОС, но до сих пор перечень не утвержден в части придания этому юридической легитимности во всех государствах-членах ШОС [8]. Стоит задача гармонизации национальных законодательств стран ШОС, приведение их к общему знаменателю. В то же время показателем развивающегося сотрудничества государств ШОС по вопросам безопасности являются действующие механизмы регулярных совещаний и встреч на уровне секретарей советов безопасности, генеральных прокуроров, министров обороны и чрезвычайных ситуаций, внутренних дел и общественной безопасности, руководителей антинаркотических структур, а также антитеррористические учения, призванные решать задачу отработки практических навыков взаимодействия компетентных органов государств ШОС при проведении контртеррористических мероприятий. С 2005 г. регулярно проводятся многосторонние антитеррористические военно-штабные учения под названием «Мирная миссия» и оперативно-стратегические «Антитеррор». Последние учения прошли в июне 2012 г. в Таджикистане и Узбекистане. Состав и степень участия компетентных органов стран ШОС в учениях могли варьироваться в каждом отдельном случае. Обращает на себя внимание факт, что делегации от Узбекистана не участвовали в учениях, проводимых на территории Таджикистана. Этот пример показателен в том плане, что демонстрирует достаточно большую степень свободы членов ШОС в определении характера своего участия в совместных мероприятиях, а также то, что наличие проблем в двусторонних отношениях между отдельными странами напрямую влияет на сотрудничество в рамках ШОС.

Прецедентов проведения совместных антитеррористических операций пока не создано, но необходимость продолжать взаимодействие в данных формах никто не оспаривает. Степень угрозы терроризма и экстремизма для безопасности Центральной Азии (ЦА) не снижается. Проведение антитеррористической операции под эгидой США в Афганистане привело к снижению активности террористических организаций только в краткосрочной перспективе. В связи с предстоящим выводом американских войск из Афганистана влияние афганского фактора на безопасность в ЦА может возрасти. В этой связи на экспертном уровне высказывается точка зрения о возможности создания коллективных сил ШОС по примеру ОДКБ как перспективного направления развития организации [9]. Эксперты, в первую очередь западные, часто критикуют ШОС за неэффективность в противодействии угрозам безопасности и отсутствие коллективного механизма реагирования на кризисные ситуации в государствах-членах организации. В частности, отмечается молчаливая, пассивная позиция ШОС во время событий 2010 г. в Киргизии [10, р. 12].

Отчасти такая позиция объясняется принципами сотрудничества, закрепленными в Уставе ШОС. Во-первых, страны-участницы организации выстраивают сотрудничество на принципе невмешательства во внутренние дела друг друга, во-вторых, стоят на позициях признания за всеми участниками права самостоятельно определять формы и уровень своего сотрудничества [3]. Действующий устав ШОС не возлагает на членов организации жестких обязательств по участию в каких-либо направлениях и формах деятельности. Несмотря на акты терроризма и экстремизма, имевшие место в государствах ШОС за прошедший период, ни одно из них не обратилось с просьбой о помощи и проведении коллективных оперативных действий. Остается констатировать, что в определении подходов к региональному сотрудничеству в сфере безопасности, государства-члены ШОС пока не готовы поступиться частью национального суверенитета в пользу наднациональных институтов и руководствуются в первую очередь интересами национальной, а не региональной безопасности.

На данный момент к достижениям ШОС в вопросах безопасности можно отнести складывание нормативно-правовых и институциональных основ для многостороннего сотрудничества.

Согласно уставным документам и декларациям Совета глав государств-членов ШОС не менее значимым направлением деятельности организации является развитие регионального экономического сотрудничества в различных формах. Сразу стоит отметить, что инициатором и проводником большинства проектов по экономическому сотрудничеству в рамках ШОС является Китай, для которого ШОС служит еще одним инструментом, наряду с двусторонними связями, для продвижения своих экономических интересов в ЦА. В выступлении на последнем заседании Совета глав государств-членов ШОС в июне 2012 г. председатель КНР Ху Цзиньтао в очередной раз заявил, что «нужно превратить ШОС в двигатель экономического роста в регионе» [11]. Позиция Пекина в этом вопросе вполне понятна и объяснима. Экономика является основным внешнеполитическим ресурсом Китая. Используя различные формы экономического взаимодействия, он стремится обеспечить не только свои экономические интересы, но и повысить политический вес в регионе. Экономические интересы Китая в ЦА заключаются в следующем: создать новые рынки для экспорта своей продукции; гарантировать доступ к энергетическим ресурсам ЦА; построить сеть транспортной и трубопроводной инфраструктуры, связывающей Китай с государствами ЦА, чтобы переориентировать часть товарных потоков на Китай и способствовать экономическому росту западных районов Китая; использовать территорию региона как транзитную для строительства магистрали, связывающей Китай с Европой.

Все эти интересы нашли отражение в декларациях и планах развития экономического сотрудничества ШОС, т. е. на формальном уровне были признаны и поддержаны всеми членами организации. Но, несмотря на некоторые подвижки в сфере коллективного сотрудничества в рамках ШОС, материально осязаемое взаимодействие между странами-членами организации в экономике пока реализуется в основном на двусторонней основе. Предложенные формы многостороннего экономического взаимодействия так и остаются на уровне проектов. К их числу относятся проекты создания Зоны свободной торговли (ЗСТ), Энергетического клуба, специального счета ШОС и Банка развития ШОС. Последние два проекта были выдвинуты в период мирового финансового кризиса и были призваны минимизировать его последствия для стран организации. Однако на последнем саммите глав государств-членов ШОС в Пекине в июне 2012 г. ни по одному из этих проектов не было принято принципиальных решений.

Если задача интеграции в рамках ШОС декларируется, но эффективного регионального сотрудничества не происходит, то следует искать факторы, препятствующие ей. Основным из них, на наш взгляд, является сохраняющееся соперничество между Россией и Китаем. Ни один из этих акторов не заинтересован в чрезмерном усилении другого в ЦА. Возьмем, к примеру, проект ЗСТ, который был предложен премьер-министром КНР Вэнь Цзябао на совещании глав правительств в Бишкеке в 2004 г. В экономике Россия не может сейчас на равных конкурировать с Китаем в регионе. Создание ЗСТ с участием Китая грозит привести к постепенному вытеснению России из Центральной Азии и переориентации экономик государств региона на китайские нужды. Официальный подход России к экономической интеграции в зоне ШОС заключается в том, что этот процесс должен носить долгосрочный характер, пройти через несколько этапов в зависимости от готовности государств ЦА к преобразованиям. На деле Россия, с одной стороны, тормозит реализацию проектов сотрудничества с участием Китая, с другой — стремится стимулировать формирование единого экономического пространства между собой и государствами ЦА. Китай также заинтересован в создании интеграционных объединений, в первую очередь с республиками ЦА. В отличие от России китайская сторона готова финансировать экономические проекты в рамках ШОС путем предоставления кредитов. Так, в 2006 г. Китай выделил странам ЦА — членам ШОС кредиты на 900 млн долл., основная часть которых пошла на реализацию инфраструктурных и энергетических проектов [12, с. 153]. С началом мирового экономического кризиса Пекин увеличил странам ШОС кредитную линию до 10 млрд долл. в форме кредитов.

Анализируя причины низких темпов развития многостороннего сотрудничества в экономике, нельзя не учитывать позицию государств ЦА. Политическим элитам и общественности государств ЦА присуще настороженное отношение к экономической мощи соседнего Китая. Этот фактор отмечают многие эксперты как препятствие на пути двустороннего и многостороннего сотрудничества государств ЦА с Китаем [13; 14, с. 49]. В государствах ЦА есть опасения, что при сложившейся структуре торговли с Китаем, в которой они играют роль поставщиков сырья, либерализация режима торговли приведет к еще большему закреплению сырьевой специализации экономик региона. Возможно, желание затормозить экономическую экспансию Китая стало одной из причин присоединения Казахстана к Таможенному союзу. С другой стороны, государства ЦА не заинтересованы отказываться от китайских инвестиций и кредитов.

Экономическое направление в работе ШОС наиболее ярко демонстрирует, что фактором, тормозящим сотрудничество на многосторонней основе, является то, что государства в определении своих подходов к ШОС исходят из приоритета национальных интересов над задачами регионального сотрудничества. Это устоявшаяся парадигма подходов к внешнеполитической и экономической деятельности, но многосторонний формат сотрудничества она сдерживает, потому что замедляет процесс принятия и реализации решений. Определяя перспективы развития и сроки реализации отдельных проектов в рамках ШОС, следует учитывать, что процесс принятия решений на многосторонней основе всегда идет медленнее, чем на двусторонней, поскольку приходится согласовывать позиции большего числа участников.

Таким образом, за десятилетний период своего существования ШОС прошла этап целеполагания и институционализации: оформления организационных структур с регламентацией их деятельности, нормативно-правовой базы. Декларативная сторона работы организации свидетельствует, что ее члены реагируют на происходящие изменения в регионе и мире и вносят коррективы и дополнения в цели организации. Преодолев этот этап и выйдя на рубеж практической реализации проектов многостороннего сотрудничества, ШОС, судя по всему, сталкивается с новыми вызовами. Неготовность обсуждать расхождения в приоритетах ее членов, одержимость консенсусом и сохранением статус-кво снижают эффективность работы организации. Рассчитывать на то, что какие-то инициативы, выдвигаемые в рамках ШОС, будут быстро реализованы, стоит только в том случае, если интересы всех участников будут совпадать и перевешивать имеющиеся противоречия. Действующие механизмы сотрудничества сложились пока в вопросах борьбы с терроризмом. С 2008 г. ШОС, похоже, вступила в полосу кризиса

и снижения темпов своей деятельности, внешним показателем чего стало резкое уменьшение числа принятых документов, выставляемых на сайте ШОС. Дееспособность ШОС в первую очередь будет зависеть от позиции Китая, для которого организация — еще один инструмент участия в делах региона, соз-

дания имиджа «ответственной» державы. Принятие на последнем саммите концептуального документа «Основные направления стратегии развития ШОС на среднесрочную перспективу» свидетельствует о намерении Китая и других стран-членов ШОС продолжать развивать сотрудничество.

Библиографический список

1. Стратегия развития ШОС и политика России в этой организации. — М., 2012.
2. Комиссина И. Н., Куртов А. А. Шанхайская организация сотрудничества: становление новой реальности. — М., 2005.
3. Хартия ШОС [Электронный ресурс]. — URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2002/06/106755.shtml>.
4. О нормативной правовой базе государств-членов ШОС в сфере борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом [Электронный ресурс]. — URL: http://www.ecrats.com/ru/normative_documents/2172.
5. Концепция сотрудничества государств-членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2005 г. [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.ecrats.com/ru>.
6. Соглашение между государствами-членами ШОС о Региональной антитеррористической структуре [Электронный ресурс]. — URL: http://www.ecrats.com/ru/normative_documents/1557.
7. ШОС утвердил список террористических организаций [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.zonakz.net/articles/14233>.
8. ШОС необходим единый список запрещенных террористических организаций [Электронный ресурс]. — URL: <http://news.gazeta.kz/art.asp?aid=334674>.
9. Старчак М. В. Шанхайская Организация Сотрудничества в обеспечении безопасности в Центральной Азии [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.naukaxxi.ru/materials>.
10. Peyrouse S., Boonstra J., Laruelle M. Security and Development Approaches to Central Asia. The EU Compared to China and Russia // EUCAM Working Paper № 11, 2012.
11. ШОС определила приоритеты следующего десятилетия [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.rg.ru/2012/06/08/pekin.html>. (дата обращения 20.08.2012).
12. Китай в мировой и региональной политике: история и современность. — Вып. XIII. — М., 2008.
13. Попов Д. С. Казахстан — ворота Китая в Центральную Азию [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.riss.ru/?newsId=771>.
14. Грозин А. В. Вооруженные силы Казахстана и национальная безопасность республики. — М., 2008.