

М.А. КОНАРОВСКИЙ

РАСШИРЕНИЕ ШОС: ВОЗМОЖНОСТИ И ПРОБЛЕМЫ

Конаровский Михаил Алексеевич, *Чрезвычайный и Полномочный Посол, к.и.н., в.н.с. ЦИВА и ШОС ИМИ МГИМО (У) МИД России. 119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: makonarovsky@gmail.com*

Аннотация

Расширение ШОС было предусмотрено сразу после ее образования. Вместе с тем в течение первого десятилетия существования Организации основные усилия были направлены на ее организационно-политическое становление. Благоприятные условия начинали созреть ко второй декаде нынешнего столетия, и были оформлены на саммите 2014 г.

Несмотря на то, что экономический аспект также составляет один из основных направлений деятельности ШОС, в течение многих лет он значительно отставал от сотрудничества в области безопасности. В последнее время наблюдаются возрастающая тенденция на преодоление этих диспропорций. Расширение ШОС и активизация экономической составляющей ее деятельности способны значительно укрепить геополитический вес Организации, однако будут сопряжены новыми вызовами.

Ключевые слова: *Хартия ШОС, расширение, региональная безопасность, наблюдатели, экономическая составляющая, финансовая составляющая, Саммит 2014 г.*

Принцип открытости Шанхайской организации сотрудничества и, соответственно, возможность ее расширения были декларированы практически после превращения в 2001 г. «Шанхайской пятерки» (Россия, Китай, Казахстан, Таджикистан, Киргизия) в межгосударственное объединение — «Шанхайскую шестерку» в результате вхождения в нее Узбекистана. Этот шаг свидетельствовал о том, что уже тогда государства-основатели подали серьезную и долговременную политическую заявку на превращение ШОС в крупнейшую межрегиональную организацию, способную оказывать значительное влияние на положение дел на обширной евразийской территории в новых геополитических условиях после распада СССР и биполярной системы. Косвенным подтверждением намерения вести дело к геополитическому расширению ШОС стало также и фактическое замораживание

последовавшей после ее создания дискуссии в научно-практических кругах по конкретному определению «региона ШОС»¹.

Шанхайская организация, первоначально сформированная на основе договоренностей об укреплении мер доверия и сокращения вооруженных сил в районе границы [2, с. 101], проблематике обеспечения региональной безопасности поставила во главу угла и всей своей последующей деятельности. Это получило закрепление в Декларации о создании ШОС и в Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом — одним из первых документов Организации, который поставил перспективные цели на этом на-

¹ В Хартии ШОС, принятой 7 июня 2002 г. [11], дается общая ссылка на регион ШОС, но без конкретной географической увязки. Впоследствии фигурировало общее понятие «евразийское пространство».

правлении. Задача была подтверждена и в утвержденных в 2012 г. Основных направлениях стратегии развития ШОС на среднесрочную перспективу [9]. Создание (также на начальном этапе деятельности ШОС) Региональной антитеррористической структуры (РАТС) было направлено на практическую координацию соответствующего сотрудничества.

Исходя из этих же задач, в Декларации о создании ШОС была подчеркнута готовность к многоплановому диалогу, деловым контактам и сотрудничеству с другими государствами и соответствующими международными и региональными государствами, а также расширять Организацию на основе консенсуса за счет тех членов мирового сообщества, которые разделяют ее цели [2, Ст. 7]. Хартия ШОС не только конкретизировала основные направления и механизмы сотрудничества ее членов, но и подтвердила принцип возможного расширения Организации при условии соблюдения странами-соискателями также положений и иных (помимо Хартии) ее международных договоров и документов [11, Ст. 13]. Первым конкретным шагом в направлении перспективного расширения ШОС стало принятие в 2004 г. решения о создании института наблюдателей и одобрение Порядка взаимодействия с ними (2006 г.), а также (в 2008 г.) — о создании структуры партнерства по диалогу. Принятое летом 2010 г. Положение о порядке приема новых членов конкретизировало общую процедуру вступления.

Сразу же после создания ШОС ее деятельность в области региональной безопасности, прежде всего на антитеррористическом треке, начала вызывать интерес со стороны ряда сопредельных государств, прежде всего Ирана и Индии, а также Монголии. Повышенное внимание к соответствующей деятельности Организации со стороны Пакистана стало проявляться немного позднее, после начавшегося с 2010 г. охлаждения его отношений

с США, в том числе в результате проведении американцами силовых операций на территории страны без официального согласия Исламабада. Значительную роль сыграло и появление к этому времени феномена «пакистанских талибов», деятельность которых начинала угрожать внутренней безопасности Пакистана за счет возможной «талибанизации» части ее западных, пограничных с Афганистаном анклавов. Что же касается самого Кабула, то первоначально постталибские власти, находясь в эйфории от, казалось бы, легкой победы международной коалиции над талибами и Аль-Каидой, а также от широко разрекламированной помощи США и Запада в построении нового, демократического государства по западным лекалам, не сразу проявили интерес к ШОС², и впервые глава Переходной администрации Х. Карзай в качестве приглашенного присутствовал на саммите этой организации в 2004 г.

Дополнительная актуальность для стран — членов ШОС проблематики обеспечения региональной безопасности сразу после ее образования определялась и усложнением обстановки в сопредельном Афганистане. Проведение антитеррористической операции в этой стране после свержения режима талибов, предоставившего ее территорию под учебные и оперативные базы террористов Аль-Каиды, сталкивалось со значительными сложностями и не справлялось с поставленными задачами. Серьезную обеспокоенность России, а позднее Китая и других государств ШОС вызывал и обвальным потоком нелегальных наркотиков из Афганистана. Помимо афганского фактора, немаловажным для закрепления линии «Шестерки» на приоритетное сотрудничество именно по обеспечению региональной безопасности на основе борьбы против трех зол (терроризм, сепаратизм

² В 2002 и 2003 гг. в качестве посла России в Кабуле я несколько раз рекомендовал афганской стороне обратить внимание на целесообразность сотрудничества с ШОС, однако какой-либо инициативной реакции не поступало.

и экстремизм) был и периодически напоминавший о себе потенциал нестабильности в Центральной Азии, китайском Синьцзяне, Кашмире, а позднее также и в Пакистане. С угрозой роста исламского экстремизма продолжала сталкиваться и Россия на северокавказском и поволжском направлениях. Исходя из всего этого, антитеррористические акции Запада в Афганистане встретили солидарность и поддержку со стороны государств «Шестерки», которые высказались за создание мирного, независимого государства и за наращивание сотрудничества по содействию его послевоенному политическому и экономическому восстановлению. Аналогичная реакция наблюдалась и со стороны сопредельных с Афганистаном государств-соседей. Общее усложнение обстановки в этой стране вынудило страны ШОС провести в 2009 г. под своей эгидой специальную конференцию по Афганистану [1, с. 24–27].

Первым государством, получившим в 2004 г. статус наблюдателя при ШОС, стала Монголия. Ее интерес мотивировался, скорее всего, стремлением отслеживать как новые элементы сотрудничества между Китаем и Россией — двумя непосредственными соседями страны в формате нового многостороннего объединения, — так и тем, какие новые элементы такое взаимодействие способно привнести во взаимоотношения в треугольнике КНР — МНР — РФ. Впоследствии, убедившись в том, что внесения каких-либо принципиально новых элементов здесь вряд ли предвидится, Улан-Батор на время потерял к ШОС практический интерес, который стал снова возрождаться только в самое последнее время. Затягивание афганского урегулирования на фоне углубляющейся в стране нестабильности и активизации вооруженной оппозиции (что, в том числе, создавало опасность ее «перехлеста» на соседние регионы Центральной Азии, а также Пакистана) в значительной мере обусловило рост заинтересованности Исламабада, Тегерана, а также Дели в получении статуса

наблюдателя при ШОС. К 2011 г., т.е. после принятия США решения о выводе из ИРА войск НАТО и передачи после 2014 г. всей полноты ответственности за обеспечение безопасности в стране афганским силам безопасности, заявку на получение статуса наблюдателя подал также Кабул (минуя, в виде исключения, статус партнера по диалогу). Однако, в определенной мере из-за бюрократических проволочек внутри ШОС, такой статус был предоставлен ИРА только в следующем году. (Тогда же статус партнера по диалогу был предоставлен и Анкаре: после распада СССР и окончательного осознания бесперспективности расчетов на полноправное членство в ЕС Турция активно развивает восточный, в том числе центральноазиатский вектор своей внешней политики).

Почти сразу же после получения Пакистаном и Ираном статуса наблюдателя обе страны стали проявлять заинтересованность в полноправном статусе в ШОС. (В 2006 г. поступила заявка от Исламабада, в 2007 и 2008 гг. — от Тегерана, который за счет членства в ШОС пытался дополнительно укрепить свои позиции в конфликте с Западом по своей ядерной программе). В 2009 г. к ним присоединилась Индия (хотя ее заявка была представлена не совсем «по форме»). Однако такие инициативы вызвали, главным образом, сдержанную (кроме России) реакцию со стороны государств-основателей, достаточно справедливо мотивированную необходимостью обеспечения сначала внутреннего укрепления Организации, запуска и отработки механизма деятельности всех ее органов, механизмов и т.д. Формальное расширение ШОС при недостаточной внутренней консолидации его основного звена, как опасалось большинство государств-членов, могло бы привести к резкой девальвации всей ее деятельности. В связи с этим на расширение ШОС был введен временный (на пять лет) мораторий, который истек в 2011 г.

Саммит ШОС в Астане дал высокую оценку первого десятилетия ее деятельности, констатировал завершение периода становления и утверждение Организации в качестве авторитетной международной структуры, оказывающей значительное влияние на обеспечение региональной стабильности и безопасности. Это имело место на фоне продолжающих набирать обороты новых тенденций в мировой политике, с одной стороны, углубляющейся глобализацией, а с другой – противоборством между однополярным и многополярным подходами к мировому развитию. Как практическое выражение этого продолжалась работа по формированию новых региональных объединений, в том числе, с участием государств – членов ШОС (ЕврАзЭС, Таможенный союз, проект Евразийского Союза, БРИКС и т.д.). Это предопределяло и дополнительный благоприятный внешний фон для расширения Организации. Способствовала этому также и ситуация в Афганистане: Продолжение негативного развития ситуации в Афганистане также вынуждало членов ШОС и других непосредственных соседей ИРА все более активно втягиваться в дискуссию о перспективном обеспечении безопасности в этой стране. (Объективно это в значительной степени предопределялось вакуумом, возникающим в связи с намеченным к концу 2014 г. выводом из ИРА войск НАТО – МССБ). Одновременно соседи Афганистана были вынуждены уделять возрастающее внимание и экономической составляющей афганского урегулирования «после эпохи НАТО» как на двусторонней и многосторонней (проект ТАПИ и ряд других), так и на более широкой региональной основе. Последнее, в частности, выразилось в формировании в 2011 г. по инициативе Кабула и Анкары (и не без подачи из Вашингтона, конкретно взявшего линию на снижение своего военного присутствия в Афганистане) так называемого Стамбульского процесса³.

³ Его концепция включала создание новой региональной структуры по координации всего

* * *

Беспокойство за региональную стабильность и безопасность в предстоящих новых условиях после начала действия «фактора 2014» лежит в основе достигнутого в последнее время консенсуса среди государств ШОС о возможности начала реального процесса расширения ШОС. Результатом стало принятие в 2011 г. после длительных обсуждений Типового Меморандума об обязательствах государства-заявителя в целях получения статуса государства – члена ШОС с конкретизацией соответствующей процедуры. По времени эта подвижка совпала и с очередной активизацией стремления Ирана, Пакистана и Индии (а также Белоруссии и Турции) к активизации сотрудничества с ШОС.

Общими точками соприкосновения являются проблемы безопасности и нетрадиционные угрозы. Все эти государства проявляют повышенный интерес к участию во встречах представителей силового блока государств ШОС, в предметном сотрудничестве в области контртеррористической деятельности, противодействия незаконному обороту наркотиков и т.д. Значение этого фактора для дальнейшего совершенствования всей структуры и диалоговых механизмов Организации было зафиксировано в Основных направлениях стратегии ее развития на среднесрочную перспективу от 7 июня 2012 г. Она же была закреплена на встрече с национальными координаторами весной 2014 г. Эту линию следовало бы закрепить и в новом разрабатываемом документе о дальнейшей стратегии ШОС. Кроме того, дополнительные возможности для рабочих и деловых контактов со странами – партнерами по диалогу (в формате – государства-члены плюс партнер (ы) на уровне министров или

комплекса многопланового взаимодействия в Южной, Средней, Центральной и Малой Азии на основе выдвигавшегося тогда же Вашингтонном и его союзниками проекта «Нового шелкового пути», который встретил отторжение в Китае, России и Иране.

других уполномоченных лиц) предусмотрены Положением о статусе партнера по диалогу ШОС от 2008 г. (однако такой механизм до настоящего времени не применялся).

В этом контексте рубежным событием представляется одобрение на сентябрьском 2014 г. саммите ШОС в Душанбе новой редакции Типового Меморандума заявителя и Порядка предоставления статуса государства – члена ШОС. Меморандум, который носит характер международного договора, обязывает государство-заявителя в течение определенного срока присоединиться ко всем внутренним документам и международным договорам ШОС, после чего оно становится ее полноправным членом. Вступление в силу этих документов фактически открыло дорогу для начала процесса присоединения к ШОС новых государств (если тех устроят условия вступления). В практическом плане речь может идти пока о Пакистане и Индии, которая в Душанбе подтвердила свою заявку. Иран также может рассчитывать на членство, но только после снятия с него международных санкций.

После встречи глав членов ШОС в Душанбе председательство в ШОС перешло к России. Это сопровождалось двумя весьма важными обстоятельствами.

Первое. Начавшийся после длительного топтания на месте процесс преодоления инерции и элементов застоя, в том числе на экономическом треке деятельности Организации. Об этом свидетельствовало подписание «на полях» саммита Соглашения о создании благоприятных условий для международных автомобильных перевозок.

Второе. Резкое и, скорее всего, долговременное обострение отношений России с Западом и прежде всего с США из-за ситуации на Украине, что уже сейчас оказывает самое серьезное влияние на всю расстановку сил на мировой арене. В условиях взятого Западом курса на конфронтацию с Россией, подтвержденного на саммите НАТО в Уэльсе в начале сентября 2014 г., перед Мо-

сковой остро стоит задача нейтрализации объявленного против нее «крестового похода» и курса на международную политическую и экономическую изоляцию. Это требует определенного перефокусирования ее внешней политики, проведения еще более динамичного курса, прежде всего на тех направлениях, где у России, на фоне жизненно важных интересов, имеются и устойчивые позиции, а также там, где Запад не обладает монополией на то, чтобы соответствующие государства, безусловно, следовали в фарватере его внешней политики. А не обладает он ею в южном и восточном геополитических регионах, большинство субъектов которых пока сохраняют в российско-западном противостоянии нейтралитет. Закрепление этого потребует от российской стороны значительных усилий и видимых издержек. От того, насколько успешным будет такой курс Москвы, в значительной степени станет ясным, сможет ли она устоять перед нынешним массивным натиском Запада, конечной целью которого является нанесение России непоправимого геополитического и экономического ущерба. В практическом плане линии Запада следует противопоставлять наращивание усилий по всемерному развитию двусторонних отношений с государствами, которые находятся вне односторонней ориентации на США и ЕС в их нынешнем конфликте с Россией (а это прежде всего Китай, а также Индия, на которые преимущественно ориентируются и будут ориентироваться центрально-азиатские члены ШОС). Параллельно следует наращивать усилия и в направлении повышения геополитического веса в мире тех международных и региональных объединений, в основе деятельности которых лежит принцип многополярности и дистанцирования от Запада. Во второй половине 2014 г. на этих направлениях достигнуты новые тактические результаты (визит президента России В.В. Путина в Китай, способствовавший укреплению двусторонних экономических отношений с КНР; созда-

ние Евразийского союза; очерченное на саммите БРИКС весной углубление взаимодействия в рамках этой структуры и т.д.).

В этом же контексте именно ШОС призвана занимать лидирующее место в ряде международных структур, которые потребуют все большего внимания со стороны России. Значительный объективный импульс для дальнейшего расширения ее деятельности в области безопасности продолжают придавать значительные элементы неопределенности в Афганистане после вывода оттуда войск США и НАТО. Это в перспективе может негативно сказываться и на ситуации в Центральной Азии, России, Китае, Пакистане, а также и в более широком региональном измерении – зоне интересов ШОС. Несмотря на определенный разброс мнений по некоторым конкретным аспектам «афганской политики», ее участники, наблюдатели и партнеры по диалогу проявляют растущую заинтересованность в сотрудничестве именно на этом направлении [3, с. 29]. Такие общие обеспокоенности являются хорошей основой для дальнейшего расширения Организации. Если бы процесс удалось запустить в период российского председательства в ШОС, это открыло бы новое измерение в ее региональной политике, а также стало бы весомой внешнеполитической победой Москвы в нынешнем противостоянии с Западом.

Первое. Расширение ШОС увеличило бы совокупный политический потенциал государств – сторонников многополярного мира. То же самое касалось бы и экономической составляющей Шанхайской организации. В настоящее время ШОС вместе с наблюдателями включает крупнейших производителей и экспортеров ресурсов (Россия, Казахстан, Иран) и крупнейших их мировых импортеров (Китай, Индия). При ее расширении России следует продолжать опираться на сотрудничество с Пекином на основе общих стратегических интересов, направленных на недопущение разбалансирования ситуации

в Центральной Азии и Афганистане, в интересах противодействия попыткам США ослабить влияние обеих стран в этом регионе. Дальнейшее сотрудничество и достижение общего понимания с Пекином позволит также нейтрализовать враждебную и эгоцентричную линию ряда стран ШОС.

Второе. Расширение «Шанхайской шестерки» за счет влиятельных Пакистана и Индии продемонстрировало бы их определенное дистанцирование от США, нанесло бы серьезный морально-политический удар по стратегии Запада на изоляцию России на восточном направлении, на что сейчас направлены значительные усилия Вашингтона и Брюсселя. Членство этих стран в ШОС способно в определенной мере обеспечивать и повышение транспарентности политики стран – новичков ШОС как на афганском направлении, так и в регионе в целом (существующие в Организации механизмы регулярных встреч и консультаций предоставляют для этого достаточно широкие возможности).

Третье. С экономической точки зрения расширение ШОС создавало бы практические предпосылки для синтеза выдвигавшихся в последнее время разного рода инициатив по углублению хозяйственных связей Центральной и Южной Азии на основе возрождения Великого шелкового пути (китайская идея «Экономического пояса Шелкового пути» и широко пропагандировавшийся США и поддерживавшийся в Центральной Азии тезис «Нового шелкового пути»). При сопряженности с институтами Евразийского Экономического Союза это может существенно закрепить стратегическое значение Шанхайской организации в системе как международных политических, так и экономических отношений на евразийском пространстве. Одновременно расширение ШОС предоставляет возможности и для того, чтобы взять под ее более плотный политический контроль реализацию Стамбульской инициативы, особый интерес

к лидерству в которой в последнее время проявляет Китай.

Вместе с тем следует иметь в виду, что новые страны – члены ШОС привнесут в Организацию и свои проблемы, касающиеся прежде всего двусторонних отношений как между ними, так и с другими государствами. Не говоря уже о том, что в Шанхайской организации реально появится и достаточно отчетливый «западный компонент», который, как ранее справедливо подмечали исследователи, ранее отсутствовал [7, с. 62]. Ее расширение неизбежно осложнит и 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. Это может коснуться, в частности, вопроса финансового обеспечения проектной деятельности ШОС, создания Банка ШОС, транспортно-логистической проблематики и других. Экономическая составляющая, вообще, может стать наиболее сложной во всей деятельности расширенной ШОС. Поэтому было бы целесообразно до вступления в нее новых членов обеспечить завершение работы над всеми нынешними крупными проектами, в том числе по механизмам обеспечения проектной деятельности, созданию Банка или Специального счета ШОС и т.д. Весьма примечательным было принятие на Душанбинском саммите решения о продолжении работы над Стратегией ШОС на ближайшее десятилетие с поручением принять ее на очередном саммите в Уфе в 2015 г. Все это также могло бы стать очередным проявлением растущей зрелости Организации, а также должно учесть не только общие тренды мировой политики на ближайшую декаду, но и конкретные политические интересы государств первого эшелона на присоединение.

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 и интересам России, деятельность которой в ШОС, как известно, направлена прежде всего на этот сегмент. Актуальной может представляться и задача выработки механизма кризисного реагирования на пространстве ШОС на базе РАТС и национальных структур. Расширение ШОС будет стимулировать и назревшую необходимость дальнейшего реформирования ее внутренних структур, к чему следует подходить рационально и осторожно, чтобы не повредить основной политической каркас Организации.

Одновременно нельзя исключать, что вступление в ШОС новых членов может быть приторможено самими этими государствами. Основной причиной этого может стать давление на них со стороны Запада на антироссийской основе, стремление не спешить и дожидаться развязки или деэскалации конфликта на Украине и вокруг нее. Нельзя исключать и того, что уже в расширенной ШОС могут проявляться и тенденции на создание внутри нее *ad hoc* «групп по интересам» в зависимости от определенной политической и экономической конъюнктуры. Во имя сохранения единства Организации по принципиальным вопросам следовало бы решительно противодействовать таким тенденциям.

При возникновении тенденции к торможению процесса расширения Шанхайской организации следовало бы усиливать внимание к максимальному расширению участия стран – наблюдателей и партнеров по диалогу ШОС в совместных мероприятиях Организации, прежде всего в области обеспечения региональной безопасности, начало чему было положено на консультациях ШОС 6+5 в апреле 2014 г. Данный принцип (а впоследствии и экономический компонент деятельности, в том числе, в области энергетики, в рамках Энергетического клуба и вне его) можно было бы активно реализовывать и со странами-партнерами. В целом такой подход

был бы рациональным и для того, чтобы всемерно активизировать контакты в рамках ШОС в будущем, не «утяжеляя» ее несущий каркас за счет принятия новых членов — претендентов второй волны (кроме Ирана, интерес к этому уже сейчас проявляют Беларусь и Турция).

* * *

Проблематика выстраивания многопланового хозяйственного сотрудничества ШОС в качестве одной из важнейших основ триады стратегических направлений ее деятельности (безопасность, экономика, гуманитарные связи) в течение всей более чем десятилетней истории «Шанхайской шестерки» в силу ряда обстоятельств заметно уступала динамике продвижения политической составляющей Организации, хотя формально и на экономическом направлении в разные годы были приняты серьезные концептуальные документы. К их числу можно отнести такие, как Программа многостороннего торгово-экономического сотрудничества и ее обновленная редакция, а также Планы мероприятий по ее выполнению в интересах дальнейшего развития экономик стран ШОС. Созданы Деловой Совет и Межбанковское объединение, запущен механизм экспертного взаимодействия по вопросам реализации проектов в экономической, финансовой и других областях с Программой Центрально-азиатского регионального экономического сотрудничества, Азиатским банком развития, Международной таможенной организацией, ЭСКАТО и др. Были также инициированы переговоры, направленные на решение общих транспортных и транзитных проблем, а также такого принципиально важного для всей перспективной хозяйственной деятельности Организации вопроса, как формирование финансового обеспечения за счет создания Банка или Фонда развития, которые аккумулировали бы средства для совместных проектов на территории государств-членов, или Специального счета при Секрета-

риате ШОС под технико-техническое обоснования конкретных проектов. С 2010 г. действует Рамочное межправительственное соглашение о сотрудничестве в области сельского хозяйства. Предметом широкой дискуссии на многих экспертных встречах в течение нескольких лет был и вопрос создания Энергетического клуба ШОС. Параллельно активно развивается торгово-экономическое сотрудничество между странами ШОС на двусторонней основе, что нередко ошибочно трактуется как общешосовские достижения.

Начавшийся с конца десятилетия мировой экономической кризис, несмотря на принятый государствами ШОС общеполитический документ, направленный на снижение его влияния на «Шанхайскую шестерку», не способствовал расширению хозяйственного сотрудничества в рамках Организации и эффективному использованию ее общего экономического потенциала [5, с. 73; 6, с. 63]. Главной причиной этого оставались различия в экономическом потенциале государств — участников Организации и «разновекторность» их экономических стратегий [8], несовпадение позиций различных государств по стратегии хозяйственно-экономических связей внутри Организации — от нецелесообразности активной реализации многосторонних проектов до необходимости интенсификации развития именно их, создания в перспективе зоны свободной торговли и проведения курса на всемерную поддержку интеграционных тенденций на пространстве ШОС. (В последнее время в повестку дня экспертных обсуждений все более предметно вносятся вопросы целесообразности активного многостороннего сотрудничества, в частности в энергетике, транспорте, коммуникационных технологиях т.д.).

Помимо концептуальных разногласий, значительное влияние на ситуацию оказывали и продолжают оказывать политические аспекты многих нерешенных вопросов во взаимоотношениях некоторых центральноази-

атских членов ШОС, прежде всего в части водно-энергетических проблем. Несмотря на продекларированные задачи, Деловой совет и Межбанковское Объединение Шанхайской организации продолжают действовать практически в автономном режиме, и в практическом плане их деятельность пока мало ассоциируется с самой Организацией [3, с. 31]. Такое положение дел объясняется руководством, в частности, Делового совета сложностью поиска многосторонних проектов с участием более трех-четырех сторон [4, с. 72]. Вместе с тем после принятия решения об окончательных параметрах общего механизма финансового сопровождения проектной деятельности ШОС могут появиться дополнительные стимулы для предметного решения и этой проблемы.

Резко изменившаяся к лету 2014 г. международная обстановка в связи с кризисом на Украине и обострением отношений между Россией и Западом (что предполагает долговременный характер); повышение в этой же связи интереса России к еще более плотному сотрудничеству с Китаем, а также другими странами Азии, в том числе Центральной; приближение к завершению оформления инициированного Россией Евразийского Союза и выдвижение к этому же периоду Пекином новых политико-экономических инициатив в рамках «Экономического пояса Шелкового пути»; многосторонняя проработка региональной стратегии активного вовлечения Афганистана в хозяйственную жизнь и транспортно-коммуникационную структуру этой части Азии — все это создает новую реальность и в ареале ШОС. Соответственно, предопределяется необходимость адекватной реакции на нее со стороны этой Организации, в том числе в плане ее встраивания в новые структуры или поиска политико-экономической сопряженности с ними. В противном случае «Шестерка» как единое целое может оставаться на обочине вновь образующихся тенденций.

В этой связи было вполне закономерно, что экономической проблематике было уделено первоочередное внимание на двух значимых мероприятиях в рамках Организации научно-практических мероприятия — научно-практической конференции «ШОС в обеспечении региональной безопасности» в мае 2014 г. в Душанбе и девятого Форума ШОС «Современные вызовы экономического развития региона ШОС» в июне 2014 г. в Бишкеке. В резолюции первой встречи подчеркивалось, что в центре внимания Организации должна оставаться реализация совместных проектов по обеспечению устойчивого и сбалансированного развития. При этом в качестве первоочередных задач вновь ставилась активизация инвестиционного сотрудничества, в том числе в направлении реализации совместных проектов, обеспечивающих развитие инфраструктуры, промышленности, энергетики, расширение транспортно-коммуникационных возможностей региона, создание международных центров логистики, торговли и т.д. Учитывая неуклонный рост интереса стран — наблюдателей при ШОС и ее партнеров по диалогу к более активному участию в практической деятельности Организации (что, в частности, нашло отражение в консультациях в Москве в апреле 2014 г.), в рекомендациях особо выделялась и целесообразность привлечения к такой деятельности потенциала государств — наблюдателей и партнеров по диалогу.

На Бишкекском Форуме участники рассмотрели различные аспекты формирования новой геоэкономической реальности, какой является пространство Шанхайской организации, перспективам экономического, финансово-инвестиционного и гуманитарного сотрудничества в рамках ШОС, а также в регионе. В этом контексте, как и ожидалось, лейтмотивом высказываний была проблема срочного решения вопроса о создании финансово-инвестиционных основ проектной деятельности Организации, подчеркивалось, что

их отсутствие ведет к ее постепенной стагнации. В этом же контексте, особое внимание было уделено китайской инициативе «Экономического пояса Шелкового пути», перспективные выгоды от создания которого всемерно лоббировались представителями КНР. По их мнению, реализация этого проекта будет способствовать расширению транспортных систем региона, а также торговли, придаст новый импульс экономическому развитию Центральной Азии в целом, приведет к дальнейшему углублению всесторонних связей в регионе, будет способствовать решению общих для всех проблем. В то же время китайские представители, подчеркивая, что проблематика Экономического пояса станет одной из важных составляющих политики Пекина и в рамках ШОС, выражали надежду, что в КНР хотели бы уже в самое ближайшее время видеть ее и в качестве важной составляющей повестки дня Шанхайской организации. Такие подходы разделялись большинством центральноазиатских участников. Представитель Казахстана особо подчеркивал актуальность этой идеи для Центральной Азии, отмечал искреннюю заинтересованность Пекина в стабильном экономическом развитии государств, характеризовал КНР как ответственного партнера в решении транспортных и других вопросов. Одновременно отмечалась и актуальность для Шанхайской организации нахождения алгоритмов сближения двух проектов – Экономического пояса и Евразийского союза.

В рамках инициативы «Экономического пояса Шелкового пути», китайские представители вновь отмечали наличие в ШОС «серьезных предпосылок» для экономической интеграции, которая, по их мнению, в отличие от СНГ, не затронет проблематику суверенитета стран-участниц. Тем не менее широкого осуждения этот тезис не получил. С призывом углублять двустороннее и многостороннее сотрудничество в рамках ШОС; совместными усилиями развивать промышленное производ-

ство, в том числе для решения проблемы занятости; расширять инвестиционную и финансовую сферы; более широко использовать в экономической деятельности международные финансовые организации (МБРР, Азиатский банк и др.) обращались узбекские участники. Одновременно они, как и казахстанские, выражали особую благодарность Китаю за практическое содействие центральноазиатским государствам ШОС в экономической сфере (российская тема в этом контексте ни у кого из центральноазиатских участников встречи фактически не звучала).

Заметной активностью на встрече отличались и присутствовавшие представители стран-наблюдателей (Индия, Пакистан, Иран, Монголия) и партнера по диалогу – Белоруссии. Красной линией (особенно, у Пакистана и Индии) проходило желание этих стран получить полноправный статус в Организации, что, по их убеждению, не только укрепило бы ее экономическую составляющую и способствовало развитию хозяйственных связей между государствами ШОС, но и обеспечивало бы более эффективное решение проблем безопасности региона. Повышение статуса Белоруссии в ШОС представительница Минска проецировала на укрепление «западного коридора ШОС». Достаточно отчетливо на предмет повышения статуса Турции высказывались и представители из Анкары, отмечая необходимость доступа ко всем формам сотрудничества в Организации всем ее участникам. (Аналогичные рекомендации были высказаны также в сентябрьском 2014 г. докладе Московского центра Карнеги) [10, с.15].

На отдельном заседании участников Форума (без наблюдателей и партнеров по диалогу) были обсуждены вопросы региональной безопасности. При этом представитель Таджикистана подчеркивал, что правящие круги центральноазиатских государств проигрывают идеологическое противостояние с воинствующим исламом, который уже создал мощную базу в регионе

ШОС, а также прямо выражал сомнения в способности нынешних режимов в Центральной Азии оставить «секуляристское наследие» следующему поколению граждан своих стран. Участниками обмена мнениями выражалась серьезная обеспокоенность ситуацией в свете неопределенностей, вытекающих из возможных негативных сценариев в Афганистане после окончательного вывода иностранных войск, а также тлеющих турбулентных политических зон в Центральной Азии на фоне роста разбалансировки в международных отношениях последнего времени.

Особо выделялся рост радикализма и экстремизма в Ферганской долине и Таджикистане (в том числе, среди представителей трудовой миграции в России), усиление влияния в Центральной Азии (помимо таджикского и афганского Бадахшана, речь шла прежде всего о Киргизии) агрессивного исламского фундаментализма; представитель Китая с большой озабоченностью говорил не только о ситуации в Синьцзян-Уйгурском автономном районе, но и о «росте внутренней напряженности в других районах КНР». Констатировалась, в частности, активизация рекрутирования граждан государств ШОС сторонниками «Исламского движения Туркестана» и направления их в Сирию для получения боевой подготовки. (На этом фоне представители Узбекистана подчеркивали правильность принятых ранее Ташкентом жестких мер в отношении радикальных противников режима).

Подчеркивалось, что противодействовать росту угроз стабильности в регионе и противодействию «трем злам» (терроризм, сепаратизм, экстремизм) государства – члены ШОС могут только на совместной и согласованной основе. В связи с этим раздавались призывы к дальнейшему укреплению Региональной антитеррористической структуры и расширению ее полномочий, что вписывается и в выдвинутое ранее Россией предложение о создании на базе РАТС комплексного центра по координации

борьбы не только против терроризма, но и незаконного оборота наркотиков, оружия, организованной преступности и вопросов информационной безопасности.

* * *

Прошедший в сентябре 2014 г. в Душанбе очередной саммит глав государств – членов ШОС можно с достаточной долей уверенности характеризовать как рубежный для дальнейшей экстенсивной и интенсивной деятельности этой Организации. Его значимость определялась прежде всего тем, что он происходил в условиях беспрецедентного после окончания «холодной войны» обострения отношений между Россией и США и с Западом в целом. В этих условиях было чрезвычайно важно продемонстрировать не только политический авторитет и весомость этой Организации, но и ее консолидированные подходы ко всем основным болевым точкам современных международных отношений, включая Украину. В значительной мере благодаря усилиям России было обеспечено принятие взвешенных и нацеленных на установление мира в этой стране политических формулировок.

Саммит продемонстрировал решимость участников ШОС к продолжению ее политической трансформации, в том числе на базе принятого решения о выработке для принятия в 2015 г. дальнейшей стратегии Организации до 2025 г. Она должна будет отразить новые тревожные тенденции мирового развития, определить отношение к ним государств – членов ШОС, продемонстрировать их видение ответов на нынешние вызовы и трудности мирового политического и экономического развития, вобрать в себя важнейшие элементы одобренных в 2012 г. Основных направлений стратегии развития Организации на среднесрочную перспективу, в том числе в части расширения экономического взаимодействия на пространстве Шанхайской организации [9, с. 145]. Экономический блок

документа от 2012 г. вновь нацеливал на расширение совместной работы по укреплению экономического потенциала государств-членов. Это включает выполнение Программы многостороннего торгово-экономического сотрудничества, реализацию конкретных экономических и инвестиционных проектов в рамках ШОС, формирование эффективных механизмов их финансового сопровождения, активизацию работы по привлечению Делового совета и Межбанковского объединения к отбору и осуществлению проектов хозяйственного сотрудничества. Намерение двигаться по этому пути было специально отмечено в Душанбинской декларации, а также закреплено подписанием «на полях» встречи долгожданного Соглашения о создании благоприятных условий для автомобильных перевозок (обсуждение, которого страны ШОС вели не один год). Предстоящее вступление в ШОС Индии и Пакистана в качестве ее полноправных членов также может способствовать дальнейшему укреплению общих экономических возможностей ШОС. Весьма примечательным в контексте дальнейшего развития экономической составляющей в деятельности «Шестерки» является и работа по реализации железнодорожного проекта от Китая через Россию и Центральную Азию в Европу, которому было уделено значительное внимание в ходе визита в Москву премьера Госсовета КНР Ли Кэцяна в сентябре 2014 г. В целом же представляется, что нынешняя и дальнейшая динамизация российско-китайских торгово-экономических связей может дать хороший новый импульс хозяйственному сотрудничеству и в рамках Шанхайской организации.

Практически совпавшие по времени со встречей в Таджикистане создание Евразийского экономического союза, участниками которого стали, в том числе такие крупнейшие страны ШОС, как Россия и Казахстан, начавшаяся работа над содержательным наполнением поддержанной другими странами Организации инициативы по «Эконо-

мическому поясу Шелкового пути» предоставляют Шанхайской организации новые возможности на экономическом фронте, одновременно ставя перед ней новые задачи. Главная из них заключается в выработке алгоритмов будущей сопряженности начинающейся с 2015 г. реализации российского проекта евразийской интеграции с китайской идеей Экономического пояса, которой только еще предстоит обрести свою идентичность, хотя нельзя не согласиться и с тем, что последний, в известном мере уже существует [3, с. 32–33].

В связи с предстоящими перспективами расширения ШОС и возможностью интенсификации ее деятельности не только в области безопасности, но и на экономическом направлении, следовало бы обратить дополнительное внимание еще и на следующее. После создания Организации во многих средствах массовой информации, а также в экспертном сообществе, прежде всего на Западе, начали периодически появляться разного рода спекуляции о том, что ШОС, дескать, была создана в качестве противовеса НАТО на Востоке. Как правило, этот тезис активно эксплуатировался в канун ежегодных саммитов или по итогам ежегодных встреч на высшем уровне глав государств — членов Организации, особенно если такие встречи совпадали с осложнениями ситуации в том или ином регионе мира. Богатую пищу для этого принесли и прошедшие в условиях резко обострившегося противостояния между Россией и Западом в сентябре 2014 г. саммиты Североатлантического альянса и Шанхайской организации. Как известно, документами ШОС не предусмотрена военная составляющая деятельности, и Организация не имеет какой-либо общей оборонной структуры. Соответствующее сотрудничество по линии оборонных ведомств осуществляется государствами-членами на двусторонней основе, а некоторыми из них (кроме Китая и Узбекистана) — в рамках членства в ОДКБ. Ежегодные антитеррористические учения на тер-

ритории одного из государств-членов вписываются в схему основных приоритетов ШОС, к которым относится противодействие терроризму, экстремизму и незаконному обороту наркотиков. Основной же упор в деятельности Организации делается на выработку общих, принимаемых консенсусом, политических подходов к наиболее острым международным и региональным вопросам, а также на обеспечении сотрудничества на политико-экономических направлениях. При этом следует иметь в виду, что одной из ярко выраженных особенностей внешней политики всех стран ШОС является многовекторность в той или иной степени ее проявления,

которая ориентирована на сотрудничество этих государств как на Востоке, так и на Западе. Наблюдающееся сегодня обострение отношений между Россией и Западом не внесло ничего принципиально нового в такую линию партнеров России по ШОС, которые стремятся получать максимум дивидендов от своих многополярных контактов. При этом вступление в Шанхайскую организацию таких новых членов, как Пакистан и Индия, имеющих тесные, в том числе и военные связи с США, скорее всего, только закрепят ее нынешний невоенный статус без видимых элементов военно-политического союза.

THE SCO EXPANSION: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES

Mikhail Konarovsky, *Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, PhD (History), Senior Fellow, Center for East Asian and SCO Studies, IIS, MGIMO-University 119454, 76 Vernadsky Ave, Moscow. E-mail: makonarovsky@gmail*

Summary

The SCO's geopolitical expansion was foreseen right after its foundation, and in that way a task to transform it in the future into an influential Eurasian international organization, has been set. During first decade principal efforts have been focused primary on organizational and political dimensions and favorable conditions for SCO's expansion matured only by its second decade, having been finally formed and shaped at 2014 Dushanbe Summit. Admission of new members, first of all Pakistan and India, enables to strengthen significantly SCO's geopolitical weight but can cause new challenges and probably require revision of some of its basic terms.

Despite economy is one of the pillars of the SCO's activity, that aspect has also for the long time has fallen behind more dynamic cooperation in security sphere. Today, a tendency to overcome the disproportion is becoming more salient. SCO expansion amid activation of its economic aspects, will predetermine increase in that Organization's international credibility but create new challenges as well.

Key words: *The SCO Charter, SCO expansion, regional security, SCO observer states, economic component, financial component, 2014 Summit.*

Литература / References

1. *Агрономов В.В.* Афганистан и ШОС // ШОС и страны Ближнего и Среднего Востока. (К 10-летию образования ШОС). – М.: Институт Ближнего Востока, 2011. С. 24–27.
2. Декларация о создании Шанхайской организации сотрудничества. Ст.8 // ШОС и сопредельные страны Ближнего и Среднего Востока. – М.: ИВ РАН, Институт Ближнего Востока. 2011. Приложения. С.101.

3. *Захаров В.* О некоторых политических задачах российского председательства в ШОС // *Международная жизнь*. – М., 2014. Сентябрь. С. 29.
4. *Канавский С.* Экономическое сотрудничество в рамках ШОС и Деловой совет ШОС // *Материалы шестого заседания Форума ШОС*. – Ташкент, 2011. С.72.
5. *Курбонов Д.Д.* Мировой финансово-экономический кризис: новые вызовы и угрозы государствам – членам ШОС // *Материалы Шестого заседания Форума ШОС*. – Ташкент, 2011. С. 73.
6. *Лукин А.В.* Пути углубления экономического сотрудничества в рамках ШОС в условиях глобального финансового кризиса // *Роль и место ШОС в условия нового экономического порядка*. Материалы Четвертого заседания Форума ШОС. 18–19 мая 2009 г. – Чолпон-Ата (Кыргызская Республика), 2009. С. 63.
7. *Мочульский А.Ф.* БРИКС, РИК и ШОС в процессе кристаллизации многополярности в современных международных отношениях // *Ежегодник ИМИ – 2012*. – М.: МГИМО-Университет, 2012. С.62.
8. *Мочульский А.Ф.* Экономический аспект деятельности Шанхайской организации сотрудничества: декларации и реальность. // *Ежегодник ИМИ – 2012*. – М.: МГИМО-Университет, 2012. С.371.
9. Основные направления стратегии развития Шанхайской организации сотрудничества, ст.2.1. // *М.А. Арунова. ШОС и афганская проблема*. – М.: ИВ РАН, Институт Ближнего Востока, 2012. Приложение. № 17.
10. *Перспективы сотрудничества России и Турции в беспокойном регионе. Доклад Рабочей группы Московского центра Карнеги и Форума по международным отношениям GIGRF*. – М., 2014. Сентябрь. С. 15.
11. *Хартия Шанхайской организации сотрудничества* // Президент России. Официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2002/06/106755.shtml>