

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ШОС

Камилла ШЕРЬЯЗДАНОВА

*доктор политических наук,
доцент кафедры внешней политики и дипломатии
Института дипломатии Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан
(Астана, Казахстан)*

Карлыгаш КОНДЫКЕРОВА

*докторант кафедры внешней политики и дипломатии
Института дипломатии Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан
(Астана, Казахстан)*

АННОТАЦИЯ

В настоящее время ШОС превратилась во влиятельную международную структуру. На протяжении всего периода своего становления Организация выступала важным механизмом обеспечения региональной ста-

бильности, а также устойчивого политического и экономического сотрудничества на охватываемом ею пространстве. Сегодня роль ШОС как действенного инструмента в построении глобальной системы безопасности возрас-

тает, что во многом связано с появлением новых угроз и вызовов мировому сообществу.

Итогом казахстанского председательства в ШОС стало проведение юбилейного заседания Совета глав государств — членов Организации 15 июня 2011 года в Астане. На этом заседании была принята Астанинская декларация 10-летия ШОС, в которой говорится, что за это время Организация успешно прошла путь от институционализации до формирования эффективно функционирующих механизмов взаимодействия в различных сферах.

Главными задачами ШОС как региональной международной организации являются укрепление стабильности и безопасности на пространстве, объединяющем входящие в нее государства, борьба с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом и наркотрафиком, развитие экономического сотрудничества и энергетического партнерства, а также научного и культурного взаимодействия.

ШОС является принципиально новой моделью геополитической интеграции, которая позволяет объединить интересы стран Центральной Азии (ЦА), России и Китая. Об этом говорит весь опыт стран — участниц ШОС, координирующих свои усилия по противодействию нетрадиционным угрозам безопасности в ЦА — терроризму, воинствующему фундаментализму, наркопреступности и сепаратизму.

Разумеется, в основе объединения стран в рамках ШОС лежат политические причины, обусловленные стремлением к обеспечению безопасности в регионе, в то время как в традиционных моделях интеграции главную роль играют экономические факторы и началом формирования политического союза является свободная торговля. Однако, несмотря на приоритет политической составляющей в деятельности ШОС, возможность противостоять негативным тенденциям в жизни Центрально-Азиатского региона зависит от развития экономики.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: ШОС, Центрально-Азиатский регион, безопасность, экономика, правовое регулирование, борьба с терроризмом.

Введение

Одним из важных направлений сотрудничества в ШОС, во многом предопределившим необходимость перехода от специализированной формы к многопрофильной, стало развитие сотрудничества в экономической сфере.

Несомненно, на начальном этапе деятельность Организации была подчинена одной цели — достижению безопасности в регионе; со временем роль экономического сотрудничества стала усиливаться и появились новые общие проблемы. Эффективное реагирование на угрозы и вызовы экономической безопасности стало невозможным без координации хозяйственной политики.

В период председательства Республики Казахстан (РК) в ШОС был достигнут определенный прогресс в экономическом сотрудничестве, однако оно все еще остается слабым звеном в деятельности Организации. Многочисленные экономические программы и планы требуют серьезной проверки и пересмотра, так как не реализуются в полном объеме и не приносят должной отдачи.

Значительный разрыв между экономическим потенциалом ШОС и его практической реализацией все еще сохраняется. Двустороннее сотрудничество по-прежнему превалирует над многосторонним, хотя именно крупномасштабные совместные проекты способны на деле интегрировать экономическое пространство ШОС.

На наш взгляд, главная стратегическая задача ШОС в грядущем десятилетии — активизировать многостороннее экономическое взаимодействие. Необходимо серьезно «подтянуть» многостороннее сотрудничество, и в этом деле особую роль призваны сыграть такие структуры, как Деловой совет и Межбанковское объединение ШОС.

Необходимо в кратчайшие сроки окончательно согласовать принципы формирования и функционирования Специального счета, существенно расширить взаимный товарооборот, создать новые рынки, придать новый импульс региональному развитию и диверсифицировать на паритетных условиях транспортные коридоры между Европой и Азией.

В настоящее время ШОС является принципиально новой моделью геополитической интеграции, в которой представлены интересы стран ЦА, России и Китая. Страны — участницы ШОС на основе собственного опыта сообща координируют усилия по противодействию нетрадиционным угрозам безопасности в ЦА — терроризму, воинствующему фундаментализму, наркопреступности и сепаратизму.

Ключевые проблемы в деятельности ШОС

Разумеется, в основе объединения стран в рамках ШОС лежат политические причины, обусловленные стремлением к безопасности, в то время как в традиционных моделях интеграции главную роль играют экономические факторы и началом формирования политического союза является свободная торговля. Однако, несмотря на приоритет политической составляющей в деятельности ШОС, возможность противостоять негативным тенденциям в жизни Центрально-Азиатского региона зависит от развития экономики. Ведь существование в ЦА терроризма, экстремизма, наркоторговли, преступности и крайних форм религиозного фанатизма во многом связано с бедностью населения. Для решения этой проблемы необходимо создавать рабочие места и проводить в жизнь ширококомасштабные социальные программы, что, в свою очередь, подразумевает ускоренное экономическое развитие региона в рамках экономической интеграции и тесного инвестиционного и технического сотрудничества с Россией и Китаем.

В экономическом развитии региона заинтересован и Китай, который после Ташкентского саммита выделил партнерам по ШОС кредиты на сумму 900 млн долл. Кроме того, Китай подписал с Кыргызстаном, Таджикистаном и Казахстаном соглашения в сфере торговли, промышленности и строительства нефте- и газопроводов.

Уже к 2010 году КНР импортировала более 40 млн т казахстанской нефти. Что касается России, то она активно сотрудничает с Казахстаном в области ТЭК; ведутся совместные разработки нефтяных месторождений на шельфе Каспийского моря. Не вызывает сомнений, что и Россия, и Китай заинтересованы в экономическом развитии региона. В этой связи показательна инициатива КНР, которая начиная с 2002 года прилагает значительные усилия по созданию в регионе зоны свободной торговли.

Уже сейчас Китай является одним из ведущих внешнеторговых партнеров центрально-азиатских государств, и не удивительно, что он выступает с инициативами смягчения таможенных процедур по обе стороны границы.

В целом отношения региона с Россией и Китаем поляризованы: всем факторам производства соответствуют потоки товаров и услуг. Для текущего периода такое положение не самое худшее, но для создания предпосылок для перехода к современной модели международных экономических отношений необходимо восстанавливать и развивать обрабатывающую промышленность Центрально-Азиатского региона.

Важнейшим элементом сохранения политической безопасности в ЦА является ускоренное экономическое развитие в рамках глубокой хозяйственной интеграции, соответствующей современным реалиям. У стран региона имеются для этого все предпосылки, базирующиеся на избытке факторов производства: минеральных и энергетических ресурсов и сравнительно дешевой и достаточно квалифицированной рабочей силы. Полномасштабная реализация конкурентных преимуществ региона в условиях глобализации мировой экономики возможна лишь в условиях региональной экономической интеграции и тесного политического сотрудничества в рамках ЕврАзЭС и ШОС.

Однако избыток указанных ресурсов обеспечивает успех лишь на первой стадии экономического развития. В будущем для эффективного международного инвестиционного сотрудничества странам региона необходимо достичь прогресса в производстве высокотехнологичных товаров и оборудования.

Помимо ресурсов центральноазиатские страны обладают огромным транспортным потенциалом. Регион ЦА расположен на стыке евроазиатских железнодорожных магистралей. С вводом в действие трансазиатской железнодорожной магистрали, развитием автомобильных и воздушных сообщений и появлением экспортных нефте- и газопроводов геополитическое и экономическое значение ЦА значительно возрастет.

Через регион будут проходить объемные грузопотоки с востока на запад (из АТР в Европу и обратно) и по коридору «Север — Юг». Эта роль ЦА как своеобразного моста между Европой, Азией и Ближним Востоком, несомненно, должна являться и гарантией обеспечения безопасности государств региона. Реализация широкомасштабной транспортной политики требует структурной перестройки экономики региона и развития транспортно-складской инфраструктуры, соответствующей современным мировым стандартам.

Таким образом, имеющиеся предпосылки к региональной экономической интеграции открывают широкие возможности для решения не только целого комплекса экономических, социальных и экологических вопросов, но и проблем политической безопасности в ЦА: ведь главные из этих проблем — терроризм и экстремизм — порождены крайней бедностью.

Решение проблемы бедности благодаря ускорению экономических процессов в рамках региональной интеграции позволит свести к минимуму наркоторговлю, террористические акты и преступность. Такая интеграция может стать фактором ускорения экономического и политического развития государств ЦА и потому выгодна каждому из них.

Однако интеграционные процессы в странах ЦА пока находятся на начальном этапе своего развития, можно даже сказать, на стадии формирования. Формирование в Центрально-Азиатском регионе Единого экономического пространства осуществляется медленно и сталкивается со значительными трудностями, что обусловлено рядом причин.

- Во-первых, экономические реформы в странах региона проводятся далеко не синхронно и, как правило, разными темпами; при этом перспективы осуществляемых преобразований видятся в разных странах по-разному.
- Во-вторых, отсутствует единое понимание стратегии интеграционного развития, его целей, задач и приоритетов.
- В-третьих, не решаются проблемы межгосударственных отношений в таких областях, как совместное использование водных ресурсов, охрана окружающей среды и предотвращение стихийных бедствий.

- В-четвертых, между государствами ЦА обозначились различия во внешней политике и международных ориентирах.
- В-пятых, активность торговых взаимоотношений между государствами региона существенно снизилась; их интересы переориентируются на развитые страны мира, прежде всего на США, государства ЕС, Турцию и Китай.
- В-шестых, в регионе наблюдается обострение геополитической ситуации и усиление таких негативных тенденций, как рост экстремизма, терроризма и наркоторговли.

Важнейшим фактором, объединяющим страны региона, стала проблема безопасности. В апреле 2000 года президенты Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана подписали в Ташкенте Договор о совместных действиях по борьбе с терроризмом, политическим и религиозным экстремизмом, транснациональной организованной преступностью и иными угрозами стабильности и безопасности. Кроме того, в декабре 2002 года в Астане было подписано Совместное коммюнике по разрешению проблем, связанных с обеспечением региональной безопасности.

Экономическое направление охватывает достаточно широкий спектр вопросов развития отношений между странами — членами ШОС. В данном случае речь идет о налаживании сотрудничества в экономике, торговле, освоении и транспортировке энергоресурсов, транспорте, коммуникациях, финансовых отношениях и водном хозяйстве.

Анализ основополагающих нормативно-правовых документов, регламентирующих экономическую составляющую Организации

Во всех основных документах ШОС (от Декларации до Хартии ШОС) нисколько не пренебрегается роль развития экономических отношений.

В этой связи хотелось бы упомянуть «Меморандум между правительствами государств — участников ШОС об основных целях регионального экономического сотрудничества и запуске процесса по созданию благоприятных условий в области торговли и инвестиций», подписанный 14 сентября 2001 года в Алматы.

В статье 1 Меморандума были сформулированы стоящие перед правительствами стран-участниц задачи, в число которых входит выявление «экономической взаимодополняемости», «гармонизация национальных законодательств» и «создание и развитие механизмов регионального экономического сотрудничества».

Далее в Меморандуме были намечены «пути осуществления» задач, среди которых можно выделить следующие: поэтапное устранение барьеров в торговле и инвестиционной деятельности, обеспечение правовых, экономических, организационных и других условий для осуществления перевозок товаров и пассажиров, в том числе транзитом, развитие инфраструктуры пунктов пропуска, гармонизация стандартов на товары и технологии.

Кроме того, Стороны взяли на себя обязательства по «разработке долгосрочной Программы многостороннего торгово-экономического сотрудничества, в которой будут отражены его

конкретные направления, приоритеты, сферы и объекты деятельности». Для «реализации настоящего Меморандума Стороны заключат соответствующие соглашения»¹.

Оценивая Меморандум и сопутствующие ему дополнительные соглашения как достижение консенсуса по целому ряду вопросов экономического сотрудничества в рамках ШОС, необходимо отметить, что они (как и аналогичные инструменты в сфере безопасности) нацелены на практическое разрешение ситуации, поскольку их основное содержание не политизировано и носит отнюдь не декларативный характер. Основное внимание в этих документах акцентировано на решении практических задач на межведомственных уровнях.

В целом наряду с широким спектром целей, задач и приоритетных направлений сотрудничества в рамках ШОС отмечается развитие нормативно-правовой базы по всем основным параметрам взаимодействия.

Основная причина торможения экономического сотрудничества заключается в отсутствии механизма финансирования многосторонних проектов: бюджет ШОС слишком скромный и для этих целей не предназначен.

Разговоры о создании Фонда или Банка развития ШОС ведутся уже давно, но пока ничего для этого не сделано. Китай фактически настаивает на создании банка, в котором голоса распределялись бы в зависимости от размера взноса. При этом существуют опасения, что КНР, которая, видимо, внесет наибольший взнос, будет контролировать банк и использовать его средства в своих интересах.

Россия предлагает создать Фонд развития (специальный счет), который будет выступать механизмом финансирования предпроектных работ, прежде всего в таких областях, как энергетика, транспорт и высокие технологии. При этом предполагается, что реализация самих проектов будет финансироваться межбанковским объединением ШОС².

Такую позицию выражает ряд российских министерств. Они полагают, что интересам РФ больше отвечает не создание нового банка, в котором будет доминировать Китай, а активное использование созданного в рамках ЕврАзЭС Евразийского банка развития, в котором «российская доля значительно превышает доли других участников»³.

Как представляется, такая точка зрения является недальновидной. Банк ШОС с участием Китая обладал бы гораздо большими финансовыми возможностями, чем Евразийский банк развития, в котором главенствующее положение занимают РФ и Казахстан. При этом часть средств банка ШОС можно было бы направлять и на проекты, осуществляемые в России⁴.

Кроме того, РФ получила бы возможность влиять на китайское финансовое участие в проектах, реализуемых в рамках ШОС. В этой связи следует отметить, что КНР уже сегодня в одностороннем порядке выделяет значительные средства на льготные кредиты центрально-азиатским членам ШОС (на данный момент сумма кредитов составила более 10 млрд долл.), но исключительно в собственных интересах и без какого-либо участия России⁵.

Экономическое доминирование Китая в регионе обусловлено вовсе не созданием банка, а ситуацией, ныне существующей на пространстве ШОС. Что касается способности и желания финансировать крупные многосторонние проекты Межбанковским объединением ШОС, то они представляются сомнительными. К тому же соотношение финансовых сил в

¹ Меморандум между правительствами государств — участников ШОС об основных целях регионального экономического сотрудничества и запуске процесса по созданию благоприятных условий в области торговли и инвестиций. Алматы: Юридическая база данных «Юрист», 14 сентября 2001.

² См.: *Лукин А.* Расширение ШОС: возможности и препятствия // Казахстан в глобальных процессах, 2011, № 1. С. 74.

³ *Цыганков П.А.* Теория международных отношений. М.: Гардарики, 2006. 590 с.

⁴ См.: *Шемятенков В.Г.* Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003. С. 66.

⁵ См.: *Костюнина Г.М.* Азиатско-тихоокеанская экономическая интеграция. М.: МГИМО, 2002. С. 66.

Объединении не отличается от соотношения финансовых возможностей государств — членов ШОС в целом⁶.

Представляется, что России было бы целесообразно согласиться на создание банка развития ШОС при условии, что она и Китай внесут в его капитал одинаковые доли (по образцу бюджета ШОС) и, соответственно, будут обладать равным количеством голосов.

По меткому выражению наблюдателей, основой деятельности ШОС на начальном этапе были «два колеса» — безопасность и экономика. Теперь к ним добавились культурно-гуманитарное и экологическое сотрудничество, и ШОС устойчиво движется вперед уже на «четырех колесах».

На площадке ШОС на регулярной основе взаимодействуют руководители правительств, происходит координация на уровне отраслевых министров и руководителей специальных служб; подготовлена объемная договорно-правовая база различных видов деятельности. Иными словами, в ШОС заложен солидный институциональный фундамент⁷.

З а к л ю ч е н и е

В настоящий период главными задачами ШОС являются укрепление стабильности и безопасности на широком пространстве, объединяющем государства-участников, борьба с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом и наркотрафиком, а также развитие взаимодействия и сотрудничества в сферах экономики, энергетики, науки, культуры и экологии.

Стремительно пройдя этап институционализации, ШОС стала действенной диалоговой площадкой⁸; вместе с тем, превратившись в многофункциональную структуру с широким спектром активности, она имеет значительный нереализованный потенциал. На данный момент ШОС важно не потерять динамику и темп взаимодействия, а странам-членам необходимо иметь четкое видение его перспектив⁹.

Какие проекты могут стать стержнем многостороннего торгово-экономического сотрудничества? Как повысить эффективность взаимодействия в сфере борьбы с новыми вызовами и угрозами? Каковы перспективы расширения ШОС? Каков вклад Организации в решение вопроса стабилизации ситуации в Афганистане? Как будет происходить взаимодействие ШОС с другими организациями на евразийском пространстве? Все эти вопросы стоят на повестке дня.

Из-за наметившихся противоречий по ряду вопросов между КНР и Россией в ближайшие годы торгово-экономическое сотрудничество в рамках ШОС останется в пределах нынешних достигнутых декларативных договоренностей¹⁰.

Китай будет стремиться к разворачиванию торгово-экономического взаимодействия в рамках ШОС и разрешению противоречий между ШОС и ЕврАзЭС. Следует отметить, что

⁶ См.: *Затулин К.Ф., Грозин А.В., Хлюпин В.Н.* Национальная безопасность Казахстана. Проблемы и перспективы, М.: Ин-т стран СНГ, 1998. С. 78.

⁷ См.: *Лукин А.* Шанхайская организация сотрудничества: что дальше? // Россия в глобальной политике, 2007, № 3 [<http://www.globalaffairs.ru/numbers/26/7700.html>]. С. 16.

⁸ См.: *Улуян А.А.* Центразия 2000/2005: Упущенный шанс? Оценки и прогнозы зарубежного экспертно-аналитического сообщества. М.: ИВИ РАН, 2006. С. 66.

⁹ См.: *Ларин А.Г.* Россия, Китай и США: перспективы сотрудничества в Центральной Азии. В кн.: Россия и Китай в Шанхайской организации сотрудничества. М.: ИДВ РАН, 2006. С. 29.

¹⁰ См.: *Лунев С.И.* Независимые республики Центральной Азии и Россия: учеб. пособие. М.: Ин-т востоковедения РАН, 2001. С. 23—24.

Пекин уже выказывал недовольство в связи с дублированием в этих организациях приоритетов в области торгово-экономического сотрудничества¹¹.

Один из путей преодоления существующих противоречий Китай видит в своей интеграции в ЕврАзЭС, что приведет к поглощению ШОС Евразийского экономического форума.

Россия не заинтересована в усилении экономической составляющей ШОС за счет ослабления ЕврАзЭС и поэтому выдвигаемые КНР инициативы поддерживать не будет. Для Москвы выгоднее сохранить конкретные интеграционные функции за ЕврАзЭС, а более абстрактные — за ШОС. В этой связи призывы Пекина к созданию зоны свободной торговли на пространстве ШОС не получают одобрения со стороны Москвы¹².

В свою очередь, Россия в ближайшие годы будет предпринимать попытки сфокусировать экономическую зону ответственности ШОС на Южной Азии (Пакистан, Индия) и странах, прилегающих к региону ЦА (Афганистан, Иран). Однако политике Москвы будет противостоять Пекин, который в ходе принятия некоторых из перечисленных стран в качестве наблюдателей в ШОС уже высказал опасение, что расширение членства на стадии становления Организации грозит размыванием ее функциональных границ¹³.

В целом, позиция России вполне объяснима: она и далее будет стремиться сохранить в дееспособном состоянии подконтрольный ей экономический форум на постсоветском пространстве. В этом отношении интересы Китая представляются не совсем прозрачными. Несмотря на то что в рамках ШОС не заключено каких-либо формальных соглашений о зоне свободной торговли, рынки всех стран — членов Организации в известной степени испытывают на себе серьезную экспансию китайского экспорта. В этой связи отметим, что желание Китая интегрироваться в пророссийский экономический форум может быть связано с желанием снизить влияние Москвы на центральноазиатские страны¹⁴.

В отличие от подходов России к обеспечению дееспособности ЕврАзЭС, вхождение в экономическое сообщество не имеет для Китая принципиального значения; поэтому в данном вопросе Пекин пойдет навстречу Москве, но при этом сумеет добиться выгодных для себя соглашений в энергетической отрасли¹⁵.

Таким образом, для обеспечения социальной стабильности и повышения качества жизни населения стран — членов ШОС (что во многом зависит от нормального функционирования государственных органов, осуществления эффективных реформ, укрепления торгово-хозяйственных связей и налаживания региональной транспортно-коммуникационной системы) необходимо прежде всего решить вопрос безопасности. Однако, несмотря на первоочередность этого аспекта в деятельности Организации, ее долгосрочная устойчивость в немалой степени зависит от того, насколько эффективно будут задействованы механизмы экономического сотрудничества стран — ее участников.

¹¹ См.: *Buries M.* Chinese Policy toward Russia and the Central Asian Republics. San Francisco: RAND Report MR-1045-AF, 1999. P. 51.

¹² См.: *Hyman A.* Moving out of Moscow's Orbit: The Outlook for Central Asia // *International Affairs*, 1993, Vol. 69, No. 2. P. 289.

¹³ См.: *Князев А.А.* Киргизия и Россия: безопасность, сотрудничество и перспективы развития в центральноазиатском контексте [<http://vwww.eurasianhome.org/doc/knyazev.pdf>].

¹⁴ См.: *Суюмбаев М.Н.* Проблемы идентичности, пределов целесообразности интеграции и одновременности ее процесса. В кн.: *Проекты сотрудничества и интеграции для Центральной Азии: сравнительный анализ, возможности и перспективы* / Под ред. А.А. Князева. Бишкек, 2007. С. 44.

¹⁵ См.: *Казбеков Б.К.* Интеграционные возможности развития экономики Казахстана // *Транзитная экономика* (Алматы), 2005, № 5—6. С. 116.