

К вопросу о выработке стратегии для Шанхайской организации сотрудничества

В.Я. Воробьев

Создание стратегии развития Шанхайской организации сотрудничества обусловлено перманентно изменяющейся международной средой, политической нестабильностью стран-участниц организации и намерением включить в ее состав новых членов. Среднесрочное планирование позволит ШОС эффективно и своевременно отвечать на внутренние и внешние вызовы, сформулировать достижимые цели и исправить существующие недостатки. Среди последних особенно выделяется нехватка четкого механизма кризисного реагирования. Его выработка требует пересмотра применимости консенсусного голосования по ряду вопросов, широкое использование инструмента внеочередных заседаний органов ШОС, а также распространение такого механизма на весь основной состав организации.

На саммите ШОС в Астане летом 2011 г. прозвучали предложения разработать стратегию дальнейшего развития этой организации. Идея была сочтена своевременной и находится в стадии реализации. За 10 первых лет существования ШОС заложены ее идеологические основы («шанхайский дух»), проведена институционализация многоуровневого устройства, запущена разветвленная система механизмов сотрудничества, ШОС включилась в глобальную сеть международного общения. С точки зрения динамики роста ШОС можно уподобить подростку-акселерату. В оценке такого явления обычно соседствуют завышенная планка ожиданий и нотки разочарования в связи с неизбежными в ходе ускоренного развития несуразностями и несообразностями.

Поэтому резонными выглядят потребность и желание стран-основателей что-то прочнее закрепить, а что-то уточнить, подправить и улучшить в организации, с тем чтобы придать больше стройности ее облику, добавить живости раскрытию ее потенциала. Смысл стратегии видится в дальнейшем совершенствовании ШОС, в первую очередь в плане навыков и инструментов адаптации к постоянно меняющемуся международному контексту и перепадам в

политической повседневности стран-участниц. При этом неизменность идейно-философского остова организации вопросов не вызывает. Сложности прибавляет то, что ШОС готовится к расширению своего основного состава.

Лейтмотив совершенствования любой организации можно свести к непрерывным усилиям, направленным на повышение ее коэффициента полезного действия в целом, а применительно к ШОС и каждого из ее трех главных сегментов – политического, экономического и социокультурного. Обеспечить это можно, судя по опыту других признанных международных объединений, посредством последовательной череды среднесрочных стратегий, которые обновляются примерно один раз в 10–12 лет. Такой подход позволяет своевременно актуализировать деятельность организации на базе осмысления пройденного пути, постановки свежих конкретных задач, выделения этапов и способов их достижения. Иными словами, речь идет об относительно долгосрочном комплексном программировании.

Подобного рода прецедентов в ШОС пока не было. Учитывая приверженность ШОС правилу консенсуса по принципиальным вопросам ее деятельности и первопреходческий характер

■ Научные школы МГИМО

целей, составление стратегии может занять достаточно продолжительный временной отрезок. Чтобы в окончательном виде она получилась не декларативной, а предметной и действенной, разработку можно было бы начать с согласования концептуальных подходов. Что касается постановки акцентов, то, как представляется, они могли бы быть следующими:

- придание большей слаженности всей механике взаимодействия в рамках ШОС и повышение его эффективности;

- укрепление в двустороннем и многостороннем форматах консолидирующих политических начал на пространстве ШОС;

- подтягивание экономической составляющей соразмерно приспособлению ШОС к новым внешним и внутренним вызовам и реальностям;

- значительная активизация социокультурной сферы с прицелом на формирование «чувства общности» в рамках ШОС;

- усиление международного позиционирования ШОС;

- перевод процесса расширения нынешнего «ядра» ШОС в практическое русло;

- динамизация связей ШОС с наблюдателями и партнерами по диалогу.

Успешность и субстантивность реализации среднесрочной стратегии во многом будет зависеть от взятых приоритетов на первые три–пять лет. В этой связи представляется уместным привлечь внимание к ряду моментов.

Во-первых, заметным изъяном ШОС, по распространенному мнению, считается отсутствие четко работающего механизма оперативного реагирования на кризисные ситуации. Кризисные ситуации бывают различными. Одно дело – события в тех или иных частях мира. Другое – угрозы или подрыв стабильности на территориях государств–членов ШОС. В последнем случае причины могут быть внешними или сугубо внутренними, а также иметь смешанную окраску. Чтобы добиться эффективности, конкретную реакцию следует выстраивать дифференцированно. Свод правил реагирования на кризисные ситуации в странах основного состава ШОС существует уже несколько лет. В нем не просматривается четкого разделения характера угроз. Процедура реагирования выглядит довольно громоздкой, тягучей и замедленной. Отсюда, очевидно, упреки в недостаточности остроты и оперативности реагирования.

Двумя краеугольными составляющими идеологии ШОС являются принципы невмешательства во внутренние дела и уважения суверенитета всех участников. «Табу» на обсуждение отдельных аспектов внутривнутриполитических проблем нет. Однако любая корректировка механизмов организации может справедливо встретить отторжение, если покусится на незыблемость этих двух принципов. Против такого подхода говорит и вся внешнеполитическая практика государств–членов. Даже при самом расширенном толковании Хартия и другие установочные

документы ШОС не допускают мониторинга внутреннего законодательства и порядков государств, наделения ее полицейскими функциями с набором собственных средств «принуждения к миру». Диагностика внутренних кризисов сложна, их симптомы и причины могут толковаться неоднозначно и неоднородно. Нельзя допустить, чтобы реагирование с целью нейтрализации и урегулирования кризисов превратилось в свою противоположность, создавало поводы для возникновения рассогласованности и трещин в организме ШОС.

Содержательным стержнем механизма реагирования ШОС может быть только его политико-дипломатическая ориентированность. Другое дело, что инструментарий реагирования должен эволюционировать в сторону большей решительности и целенаправленности. В этой связи – о трех моментах:

- а) определение формата реакции, как представляется, имеет иное качество, чем принятие традиционного решения в рамках ШОС. Речь может идти только о выражении оценочного мнения и о рекомендациях в адрес какой-то страны или группы государств. Поэтому, видимо, стоит рассмотреть, в какой мере в подобных случаях может работать правило консенсуса;

- б) в практическом плане следует конкретизировать и смелее использовать такие инструменты, как созыв внеочередных заседаний органов ШОС (может быть, совмещенных), выдвигание от имени Генерального секретаря собственных программ решения, широкое использование институтов посредничества и специальных посланников, в том числе по согласованию с ООН;

- в) при совершенствовании механизма кризисного реагирования нельзя упускать из виду, что он распространяется на весь основной состав организации, а избирательность может касаться только отдельных аспектов в приложении к конкретному адресату.

Во-вторых, задача создания к 2020 г. в рамках ШОС условий для свободного перемещения товаров, инвестиций, услуг и рабочей силы сегодня выглядит гораздо более сложной, чем представлялось при ее постановке. Конечные и промежуточные цели движения по этому треку могут быть определены только в контексте сочетания уже выявившихся разновекторных усилий. Для части «ядра» ШОС, входящей в СНГ, это решение о создании «зоны свободной торговли» в рамках Содружества, Таможенный союз, перспектива образования к 2015 г. Евразийского экономического союза. Для Китая – это такие интеграционные комбинации, как АСЕАН+1, АСЕАН+3, намечаемое объединение в лице Китая, Японии и Южной Кореи плюс наличие АТЭС, Евросоюза, БРИКС, механизма саммитов Азия–Европа.

Полная экономическая интеграция «ядра» ШОС с созданием наднациональных управленческих органов вряд ли годится как ориентир на

среднесрочную перспективу. Будущей модели скорее стоит придать характер жизнеспособной связки между различными интеграционными схемами. Чтобы развести задачи, для решения которых требуются разные средства, обсуждение интеграционной тематики было бы уместным сосредоточить в специально созданной структуре, состоящей из стран основного состава ШОС и действующей согласно собственной «дорожной карте». Проектная деятельность ШОС при таком раскладе займет самостоятельную нишу. Она бы опиралась на имеющиеся механизмы и не находилась в прямой привязке к темпам продвижения по интеграционному руслу. На этом поле должны быть задействованы все игроки в рамках ШОС, независимо от их статуса. Сочетания могут быть разными, но с обязательным участием не менее двух членов основного состава организации. Практика других зрелых международных объединений свидетельствует, что комбинационный подход, принцип «добровольной многосторонности» применительно к конкретным проектам отнюдь не размывает основ и процедур организации. Иначе организация в плане экономического сотрудничества окажется обездвиженной. Хартия ШОС допускает подобную гибкость.

Плодотворны идеи создания специального фонда (счета) ШОС и Банка развития ШОС (здесь, конечно, придется найти соотношение с Межбанковским объединением ШОС). Эти учреждения не противостоят, а могут функционально дополнять друг друга. Работающий пример АСЕАН показывает, что наличие фонда (счета) необходимо и полезно для финансирования проектных заделов и презентационной деятельности. Задача банка видится в поощрении использования национальных валют для взаимных расчетов, в поддержке крупных объектов, прежде всего в таких областях, как транспортно-коммуникационная сеть, сельское хозяйство, подготовка кадров, экология и энергетика.

Что касается создания Энергетического клуба ШОС, то едва ли он сразу будет способен координировать энергетическую политику стран-участниц, заниматься вопросами добычи и транспортировки энергоресурсов. Хотя такие цели могут присутствовать, подходы к ним потребуют времени и преодоления многих этапов. В рамках клуба можно было бы заняться современными технологическими разработками, а также острой темой водопользования, которая тесно связана с насущными научными проблемами опустынивания и гляциологии (ледники). Клуб мог бы формироваться по принципу «само-

изъявления и добровольности», охватывая всех участников ШОС. «Приложить руку» к его созданию, очевидно, должен Деловой Совет ШОС. В любом случае клубу следует избежать превращения в еще одну площадку для чиновников.

Двигаясь от простого к сложному, в качестве стартовой ступени можно собрать широко представительный энергетический форум ШОС с участием наблюдателей и партнеров по диалогу. Сама подготовка к нему позволит детализировать сферы сопряжения интересов и смоделировать дальнейшие шаги. Учитывая значимость и перспективность энергетической составляющей, решение о проведении форума и о создании подготовительного комитета предпочтительно утвердить на уровне глав государств или глав правительств.

В-третьих, с точки зрения развития социокультурного сегмента ШОС приоритетным представляется стимулирование разного рода художественно-образовательных и спортивных программ, особенно с подключением молодежи, может быть создание соответствующих межстрановых объединений. В глазах широкой общественности именно этот сегмент в состоянии придать необходимую наглядность и красочность деятельности ШОС.

В-четвертых, назрел вопрос о создании собственной информационно-аналитической службы ШОС при Секретариате или в его рамках. Она могла бы, помимо прочего, сосредоточиться на целенаправленном формировании и продвижении имиджа ШОС, прежде всего внутри шосовского пространства, а также заняться прогнозированием. В целом выработка стратегии – это серьезный тест для ШОС, проверка ее сильных сторон, которая требует мобилизации присущих организации духа сотворчества и соразвития.

Vorobyov V. J. To the Question of the Elaboration of the Strategy for the Shanghai Cooperation Organization.

Summary: Working out of a development strategy for the SCO largely depends on the constantly changing international environment, the political instability of member-states and the group's plans to include new members. Mid-term planning will allow the SCO to give an effective and timely response to both internal and external challenges, set attainable goals and correct the existing shortcomings such as the lack of an efficient mechanism of action in times of crises. To establish such a mechanism the SCO should reconsider the consensus voting principle on a number of questions and actively use the emergency sessions of the SCO ruling bodies.

Ключевые слова

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), стратегия развития, Центральная Азия, интеграция.

Keywords

Shanghai Cooperation Organization (SCO), development strategy, Central Asia, integration.