

*Матвеев В.А.*  
*кандидат экономических наук*  
*ИДВ РАН*

## **Сильные и слабые стороны экономической политики России в рамках ШОС**

За время прошедшее с начала нового века фундамент нынешней экономической политики России приобрел несколько позитивных оснований, улучшающих внешнеэкономические позиции России.

1. В целом система государственных и рыночных институтов в России стабилизировалась в некотором относительно устойчивом состоянии. Это позволяет заниматься как долгосрочными трендами развития страны, так и регулировкой конкретной внешнеэкономической политики в рамках различных интеграционных объединений, в которых состоит Россия.

2. В стране сложился достаточно сильный рыночный сектор. В отличие от многих других стран, также находящихся в трансформационном периоде, у нас сформировалась когорта крупных частных или с государственным участием корпораций.

3. Эти крупные российские корпорации отрабатывают достаточно агрессивную собственную экономическую политику работы в национальном пространстве, так и за его пределами. Поэтому и крайне важен учет внешнеэкономической деятельности крупных российских корпораций.

4. На протяжении трансформационного периода в России развивается сырьевой вариант развития экономики и соответственно имеет место быть одностороннее включение России в мировую экономику в качестве сырьевой экономики. Хотя это нельзя оценивать только как отрицательный факт. Россия обладает почти третью мировых природных ресурсов и она всегда будет их поставщиком на мировой рынок. И у нас есть конкурентные преимущества в этом секторе экономики. Собственно и успехи рыночного сектора в большей степени связаны с разработкой сырьевых ресурсов.

5. Следует отметить особую активность на пространстве ШОС, в частности в Центральной Азии, частных компаний (Лукойл) и компаний с кон-

трольным государственным пакетом акций, таких как "Газпром", «Роснефть» и т.д. Здесь важно учесть такой очевидный факт, что их рыночное поведение существенно корректируется под влиянием органов государственной власти, которое связано с реализацией текущих социальных и политических задач российского государства. Хотя можно отметить, что не всегда «то, что выгодно Газпрому выгодно и России». И в этом заложено серьезное противоречие корпоративных и государственных интересов.

6. Конечным итогом двух десятилетий развития России как вновь созданного государства стало возвращение России в число мировых экономических держав. Позиционирование России таковой ведет к формированию своих национальных интересов в мировом сообществе.

Тем не менее сохраняется такой принципиальный недостаток нынешней экономической политики властей России как подчиненность экономического развития страны фискальным нуждам бюджетной системы. На протяжении многих лет идет спор между двумя ведомствами- Минфином и Минэкономразвития, о том, кто является ведущим в выработке национальной экономической политики. Пока победу одерживает Минфин, чья позиция по балансированию бюджетной системы заведомо доминирует над приоритетами экономического развития страны. Главный упор в экономической политике сделан на формировании стабильной финансовой системы. Сконцентрировавшись, хоть и на важных, но фискальных функциях Минфин, как правило, не стал инициатором использования экономических рычагов для решения важнейших стратегических задач для России: нет ни прорывных инфраструктурных проектов, ни повсеместного повышения качества жизни населения и т.д..

И все же, несмотря на кризисные явления и ошибочный выбор ряда стратегических приоритетов, в стране набирает силу процесс выработки институциональных преобразований. Изменился временной горизонт планирования экономического развития и формирования стратегических приоритетов. В России стал формироваться 3-летний горизонт бюджетного планирования., хотя сейчас в связи с ручной корректировкой доходной и расходной частей ФБ из-за

кризиса произошло возвращение к годовому планированию. Стоит сказать, что за прошлые год-два в России наконец-то появился ряд новых документов стратегического характера национального и международной уровня. Это Концепция долгосрочного социально-экономического развития (иначе называемая концепция 2020), бюджетная стратегия до 2023 года, завершается работа над новой среднесрочной концепцией национальной безопасности. Применительно к международному уровню в стране принята к действию Концепция внешней политики РФ.

Впервые, осенью прошлого года на саммите стран СНГ принята наконец **Стратегия экономического развития Содружества до 2020 года**. Положение на просторах Содружества сложилось далеко не простое. Центробежные силы на данном этапе оказались сильнее центростремительных, ряд стран уходят или пытаются уйти из пространства Содружества. В этих условиях Россия сосредоточилась на интеграционных процессах в евразийском направлении, формирования таможенного союза, в создании единого экономического пространства. Эти меры рассчитаны и на то, чтобы сохранить Содружество.

В основном стратегическом документе, Концепции-2020, направленном на определение путей и способов обеспечения устойчивого повышения благосостояния российских граждан, укрепления национальной безопасности и динамичного развития экономики в долгосрочной перспективе (2008-2020 годах) немаловажное место уделено укреплению позиций России в мировом сообществе. И здесь приоритетное место занимают вопросы внешнеэкономической политики и направлений экономической интеграции. Одним из ведущих приоритетных направлений внешнеэкономической политики России позиционируется формирование зоны совместного развития на евразийском пространстве, а также движение в сторону полномасштабного использования потенциала региональных экономических объединений, включая и группировку стран ШОС.

Шанхайская организация сотрудничества из-за присутствия Китая вообще не укладывается в формат прежних интеграционных посылов на постсоветском пространстве. Это иной тип интеграционного объединения. Таким об-

разом в начале 21 века образовались предпосылки для выработки нового качества взаимодействия на постсоветском пространстве с вовлечением в интеграционные процессы Китая, а также ряда азиатских стран-наблюдателей, что дает новые импульсы развития в формате Шанхайской организации сотрудничества.

К настоящему времени в числе стратегических задач, решаемых организацией, приобрела приоритетный характер задача формирования единого экономического пространства (ЕЭП) ШОС. Причем, свои соображения по выстраиванию ЕЭП имеются у большинства стран-членов организации, как у России, так и у Китая, Казахстана, Узбекистана. Здесь особенно стоит выделить сохраняющиеся противоречия в интересах между Россией и Китаем. Последний заинтересован, прежде всего, в формировании ЕЭП между всеми членами организации, но особенно Китай заинтересован в том, чтобы такое пространство возникло, прежде всего, между ней и странами Центральной Азии. Для Китая данная проблема является задачей уже ближайшего времени. Последнее может привести к полной экономической переориентации стран Центральной Азии-членов ШОС с российского и европейского направления на китайское. Россия же наоборот заинтересована в установлении такого единого пространства между собой и странами Центральной Азии. При этом в шкале приоритетов важность Центральной Азии для России существеннее, чем для Китая, для которого более важно экономическое сотрудничество с США и ЕС.

В целом, складывающийся консенсус мнений российских аналитиков по позиции России в ШОС свидетельствует о том, что экономическая интеграция в зоне ШОС является не краткосрочной целью, а долгосрочной, которую следует разбить на этапы в зависимости от готовности стран Центральной Азии к преобразованиям и уступкам. И в настоящее время речь может идти об углубленной экономической интеграции лишь постсоветских государств, имеющих более сопоставимые экономики в рамках ЕврАзЭС. Здесь Россия неизбежно будет играть роль экономического лидера.

В то же время при реализации варианта экономической интеграции с участием Китая в рамках ШОС существует опасность постепенного вытеснения

России из Центральной Азии. И в этой ситуации достигнутые не слишком значительные успехи в области наращивания регионального влияния России окажутся под вопросом. При этом зыбкость позиций России в Центральной Азии определяется, прежде всего, недостаточным объемом экономического влияния и объективной неспособностью оказывать экономическую помощь, сопоставимую с советскими временами.

Понимая опасность такого развития событий Россия ориентируется на те сферы сотрудничества, которые могли бы приносить дивиденды ей самой, таковым, прежде всего, является топливно-энергетический комплекс, особенно, проекты в сфере разработки нефтегазовых ресурсов и транзита углеводородов на мировой рынок.

Исходя из этого, особенно актуально в условиях развивающейся мировой энергетической нестабильности и возрастания энергосырьевых рисков энергетическое взаимодействие стран ШОС. Здесь видится ряд позитивных возможностей. Эти возможности заключаются в координации экспорта газовых ресурсов на основе развития соответствующих институтов и инфраструктуры. Как видно по предпринимаемым шагам, у России есть решимость и возможность создания такого координирующего органа стран-экспортеров газа. И сейчас Россия в мировом масштабе пытается инициировать институты координации стран-экспортеров газа (формирование рынка продавца).

Вполне возможна такая координация стран и в евразийском масштабе и не только стран-экспортеров газа, но и стран-потребителей.

Тем более, что имеется озвученная на душанбинском саммите глав стран-членов ШОС 2006 года инициатива тогдашнего Президента РФ В.В.Путина по созданию такой институциональной структуры как Энергетический клуб стран ШОС, в котором могли бы принять участие и страны-наблюдатели ШОС. Именно в рамках Энергетического клуба видится координация энергетической политики входящих в ШОС стран.

До недавнего времени вопрос создания Энергетического клуба затягивался. Между тем, выгода такого шага в направлении координации дейст-

вий очевидна. Одновременно формирование таких институтов на пространстве ШОС (или, как минимум, на пространстве России и Центральноазиатского региона), становится одним из определяющих условий сохранения конкурентоспособности экономик газодобывающих стран Центральной Азии. При позитивном развитии событий по формированию такого координирующего органа потребителям газа придется иметь дело с союзом газодобывающих стран, в котором Россия получает возможность приступить к формированию регионального рынка и образовать свою евразийскую «газовую ОПЭК».

К тому же, в рамках Энергетического клуба реально сформировать механизм, демпфирующий непредсказуемость в энергетических вопросах. Его создание повысит эффективность развития стран Центральной Азии. Одновременно, через эффективный сбор нефтегазовых доходов улучшится доходная база национальных бюджетов.

В конечном итоге, следует отметить такой позитив как попытку формирования на пространстве ШОС группировки государств, объединенных в единый, самодостаточный энергетический блок, что весьма важно в условиях мировой энергетической нестабильности.

Однако жесткость и безальтернативность трубопроводной политики России вызывают у центральноазиатских стран потребность в поиске других внешних партнеров. Разворачиваются некие политические игры. И эти политические игры в сфере трубопроводной политики в Центральной Азии выгодны, прежде всего, странам-производителям газа региона. Они дают этим странам большее поле для маневра. Для газодобывающих стран Центральной Азии подписание договоров о продаже значительных объемов газа Китаю, Евросоюзу, является политическим аргументом, который обеспечивает наступательную позицию этих стран в переговорах с Россией о ценах на покупку газа для газотранспортной системы САЦ. В итоге сейчас сложилось определенное ценовое статус-кво, которое уже приносит этим газодобывающим странам Центральной Азии дивиденды: а именно в условиях сильного спада спроса на газ у потреби-

телей в 2009 году четко зафиксированные в договорах объемы продаж Газпрому приносят постоянную прибыль.

Это практически единственное, что может предложить региону Россия. В целом в сфере экономического сотрудничества Россия все еще не в состоянии предложить региону какой-то специфический вариант развития, радикально отличный от тех, которые предлагают страны Евросоюза или США, или окружающий регион исламский мир.

Разработка концептуальных документов долгосрочного развития России позволила сделать только первые шаги в обозначении российских интересов на постсоветском пространстве. И дальше лозунгов еще дело не пошло.

Преимущественно сырьевая модель развития экономики России, как собственно и модель развития стран Центральной Азии в отличие от Китая не позволяет в ближайшее будущее перейти в реальному интегрированию с теми же странами Центральной Азии. Закономерности международного экономического интегрирования как показывает опыт Западной Европы, Северной Америки и отчасти Латинской Америки говорят о том, что основой реального интегрирования экономик является высокий уровень индустриализации и диверсификации и обмена. Только при соблюдении этих условий страны дополняют друг друга в широком диапазоне производства товаров и услуг, когда страны интеграционной группировки взаимодействуют через многочисленные торгово-финансовые и производственные связи. Страны Центральной Азии наоборот обладают примерно одинаковым набором природно-сырьевых и сельскохозяйственных ресурсов, что ведет к достаточно жесткой конкуренции на внешних рынках сбыта.

Но начинать с чего-то надо и сейчас модель интеграционного взаимодействия на пространстве Центральной Азии со времен приобретения независимости претерпевает изменения. Ранее довели собственные интересы отдельных стран, а не группировки в целом. Теперь настало время нового этапа развития, время разработки совместных инвестиционных проектов инфраструктур-

ного характера, приносящих эффект всем участвующим странам, а не отдельным национальным корпорациям.

Ряд центральноазиатских стран высказывает официальные замечания по поводу неспешного развития экономического сотрудничества в рамках ШОС. Однако нельзя ждать от такой организации начального этапа интеграции как ШОС быстрых шагов в этой сфере. В настоящее время оформлены такие институты как Деловой Совет, Межбанковское объединение, теперь дело за эффективными проектами многостороннего сотрудничества. Пока же получил развитие, в основном, двухсторонний формат проектов и эти проекты сложно отнести к формату ШОС. Отсутствие эффективного регионального сотрудничества свидетельствует о разновекторности экономических интересов властных элит и промышленников стран ШОС.

Особое внимание должно быть уделено поиску позитивных результатов в сфере экономического сотрудничества. Многие аналитики отмечают, что реального экономического многостороннего сотрудничества нет. Давно говорится о создании единой системы финансирования проектов ШОС в рамках Фонда развития ШОС. Для этого необходимо, чтобы государства—члены ШОС, прежде всего, наиболее богатые - Россия, Китай, Казахстан увеличили свои вклады. Китай пока-что финансирует отдельные двухсторонние проекты в ЦА, на которые выделил около 1 млрд.долл. связанных кредитов и готов выделить еще 2 млрд.долл. Из-за деструктивной позиции Минфина в России превалировала точка зрения об осторожном подходе к финансированию таких проектов. Однако эта точка зрения не может быть доминирующей. Целесообразно не затягивать с определением степени участия России в финансировании проектов ШОС.

Ключевой проблемой остается мобилизация финансовых и технологических ресурсов, а это во многом зависит от двух стран-доноров: России и Китая.

В отличие от вялой российской политики в формате ШОС китайская сторона предлагает ряд вариантов усовершенствования механизмов развития

группировки. Прежде всего это касается финансирования Фонда развития ШОС. До сих пор имеются некоторые разногласия относительно принципов его формирования. Китайская сторона в целях ускорения финансового обеспечения проектов из Фонда развития ШОС предлагает продумать схему целевого направления части денег этого фонда на проведение анализа и технико-экономических обоснований проектов. Есть предложения по участию коммерческих банков в финансировании проектов. В качестве альтернативы созданию Фонда развития ШОС Китай в текущем году предлагает создание Банка развития ШОС, действующего исключительно на рыночных механизмах. Сейчас важно определить многосторонние проекты, многостороннее участие и конкретные учреждения, отвечающие за реализацию функций Фонда. Целесообразно для начала функционирования Фонда выдвинуть 3-5 пилотных многосторонних проекта и разработать четкий график их реализации.

Кроме того, явно слабой стороной у России является отсутствие четкой координации деятельности основных министерств (МИД, МЭР, Минфин) в сфере интеграционной деятельности в целях проведения единой линии Российской Федерации в отношениях с другими государствами и международными организациями. Такого рода механизм должен иметь коллегиальный характер, характеризоваться вовлеченностью всех субъектов внешней политики и опираться на аналитику и экспертизу правительственных и неправительственных научно-исследовательских центров, которые надо создавать, и щедро финансировать.

### **Предложения по совершенствованию экономического сотрудничества стран ШОС:**

1. Имеется санкционированная Президентом РФ координирующая роль МИДа во всем, что относится к контактам с зарубежными странами. Однако имеется потребность в согласовании военной, экономической и других политик в рамках соответствующих интеграционных группировок. И роль МИДа здесь вряд ли может быть связующей и управляющей, поскольку есть утвержденное

разграничение полномочий различных министерств и ведомств. То же самое относится к аппарату спецпредставителя Президента РФ в ШОС. На наш взгляд, только орган в структуре Администрации Президента России может быть координирующим и управляющим. Тем более, что внешняя политика относится к полномочиям Президента России, то Администрации Президента и карты в руки. Нужно четко оформить развернутые предложения по координации министерств.

2. Ранее экономическим сотрудничеством стран ШОС при Минэкономразвитии занималась маломощная группа специалистов. Необходимо же создание отдельной управленческой структуры, отвечающей за развитие многостороннего сотрудничества стран ШОС, в Министерстве экономического развития РФ.

3. Определить устойчивые каналы финансирования проектов государственно-частного партнерства, научно-аналитического сопровождения и экспертизы проектов.

4. Разработать механизм государственной поддержки отечественных государственных, полугосударственных и частных корпораций в их экспансии на рынки стран ШОС. Тем более, что известен механизм поддержки корпорации в Китае в их международной экспансии, прежде всего, за счет льгот по государственным кредитам.

5. По примеру других внешних акторов, работающих с центральноазиатским регионом, включая и Китай, целесообразна разработка стратегий развития сотрудничества России со странами Центральной Азии в формате ШОС. Такая Стратегия развития сотрудничества должна формироваться не только из тенденций российско-центральноазиатских, но и с учетом мировых тенденций. Такой подход или иное видение, окажет серьезное влияние на формирование направлений развития этого пространства. Причем нужно четко продумать способы взаимодействия не только на уровне национальных властей, но и взаимодействия с бизнесом. Кроме того, в данной стратегии важно в полной мере учесть требования национальных интересов РФ в сфере эко-

номического сотрудничества со странами ЦА. В случае выявления вызовов целесообразно обосновать систему мер по минимизации возможного ущерба национальным интересам РФ.

*Данная статья разработана при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного проекта «Приоритеты политики России в сфере обеспечения стабильности и безопасности в Центрально-Азиатском регионе и разработка рекомендаций по формированию стратегии развития ШОС на среднесрочный период и более отдаленную перспективу», проект № 09-03-00781а/Р.*