

## По сути, а не по форме

### Азербайджан и Узбекистан как пример нового формата интеграции

Александр Караваев, Станислав Притчин\*

**Резюме:** Развивая многосторонние форматы ЕАЭС и ОДКБ, Москва при возможности делает ставку и на двусторонние отношения с элементами интеграции, опробованными в многосторонних форматах. Формируется гибкий подход, позволяющий выстраивать расширенное евразийское партнерство, или политику «нового регионализма».

Успешные визиты Владимира Путина в Баку и Ташкент осенью 2018 г. дали основания говорить о формировании нового российского подхода к постсоветскому пространству и соседним странам в целом. Россия не отказывается от развития и продвижения традиционных многосторонних форматов ЕАЭС и ОДКБ. Но там, где это позволяют политические условия и где это более эффективно, Москва делает ставку на двусторонние отношения с использованием элементов интеграции, опробованных в многосторонних форматах. Таким образом, формируется гибкий подход, позволяющий выстраивать расширенное евразийское партнерство, или политику «нового регионализма».

#### Российские экономические орбиты и их пределы

Российская экономика составляет лишь 1,8% глобального ВВП. Для создания устойчивого ядра интеграции и выхода рубля на уровень международной валюты долю России, по оценкам экономистов, нужно поднять как минимум до 5–6%. При этом нельзя сказать, что сегодня государства-партнеры так же сильно привязаны к российскому пространству, как это было в 1990-е гг., а «проницаемость» экономики для глобальных потоков и кризисов наблюдается повсеместно. Мы взаимосвязаны. Однако наибольшую пользу от Москвы получают те страны СНГ, которые нашли баланс между глобализмом и российским притяжением.

Вокруг экономического пространства России к настоящему моменту сформировалось несколько орбит. Они не имеют строгой иерархии, какие-то проекты с партнерами из дальнего зарубежья могут носить более плотный и длительный характер, чем в ЕАЭС. Асимметрия Москву не смущает, а партнеров в целом скорее притягивает. Дело в принципиальной возможности и наличии неформальных механизмов экономического сближения, позволяющих говорить о едином поле отношений. Кто-то готов к союзу и высокому уровню финансово-таможенной, безбарьерной интеграции, где-то достаточно партнерства высокого уровня и стремления установить связи в отдельных сферах, где-то еще работают остатки советского единства, тридцать лет назад оформленные как единое пространство СНГ. Это и есть политика выращивания «нового регионализма».

Как выглядят орбиты интеграции вокруг России? На первом уровне – таможенно-экономическое пространство ЕАЭС и Союзное государство с Белоруссией. На втором – остатки зоны свободной торговли СНГ. На макроуровне – партнерство с громадным Китаем, осознанное понимание контрпродуктивности конкуренции и необходимости использовать его ресурсы. В этом цель «сопряжения» ЕАЭС и ШОС и стыковки российских проектов с «Один пояс – один путь».

Для ближайших соседей – минимизация барьеров между пространствами ЕАЭС и ЗСТ СНГ, где главную роль играют Узбекистан и Азербайджан (для них всегда остаются открытыми двери для движения на близкую орбиту интеграции). Наконец, географическая периферия интеграции, тем не менее играющая активную глобальную роль: Индия, Египет, Турция, Иран, Вьетнам, другие страны – их вектор движения: от ограниченной до расширенной ЗСТ с Евразийским союзом.

Эти орбиты имеют разный потенциал, кроме того, их участники не равнозначны внутри своих групп, если брать критерий торгово-экономических связей и нацеленности на сближение с Москвой. Тем

---

\* А.В. Караваев – научный сотрудник Института экономики РАН.

Станислав Притчин – кандидат исторических наук, руководитель аналитической группы Центра изучения Центральной Азии и Кавказа Института востоковедения РАН.

не менее они устойчивы, во многом благодаря трезвой оценке Москвой новых глобальных реалий и реальному весу РФ на евразийском пространстве.

С другой стороны, нужно понять пределы и параметры нынешних евразийских процессов и посмотреть шире – каковы механизмы нового регионализма – российской внешнеполитической стратегии, формирующей разные орбиты партнерств и интеграции. Базовые параметры власти и управления в ЕАЭС и СНГ близки ввиду схожего генезиса власти и синхронных стадий трансформации от республик в составе СССР до независимых государств. Для всех характерно смещение от модели демократии условно «западного» плюралистического типа к «патерналистскому» варианту более жесткого контроля над политическими и экономическими процессами. Отсюда едва ли не главным фактором сближения становятся отношения между президентами как главами командно-бюрократических машин своих государств. Это означает, что глубокая, институциональная интеграция возможна только на постсоветском пространстве, а с учетом потери Украины как партнера по торгово-экономическому взаимодействию пространство позитивного сотрудничества и более глубокой интеграции для России свернулось до региона ЦА и стран Каспия.

В такой ситуации Азербайджан и Узбекистан, настороженно относившиеся к углубленной интеграции в рамках ЕАЭС, все же оставались важными экономическими партнерами России. Время от времени вставал вопрос об их вовлечении в интеграцию как логическом шаге углубления экономических отношений, но разговоры так и оставались разговорами.

В то же время понимание места Ташкента и Баку в орбитах российской интеграции носит как прикладной, так и концептуальный характер. С одной стороны, важно посмотреть, каким образом РФ взаимодействует с наиболее дееспособными государствами из пояса ближнего соседства ЗСТ СНГ (осколками бывшего постсоветского пространства). Нужно ли их переводить на более продвинутый уровень формальных институтов и общего таможенно-экономического пространства? Каковы задачи «мягких» форматов взаимодействия с ЕАЭС, предполагающие большее вовлечение в процессы интеграции (статус наблюдателя и партнера по диалогу)?

### **Москва-Баку: взаимодействие поверх барьеров**

Почему наметилось политическое сближение Москвы и Баку? Многолетняя тонкая настройка отношений поверх барьеров карабахского кризиса стала возможна по тем же причинам, что и прочие проявления «симпатизирующего нейтралитета» Баку в отношениях с Россией. Ряд оснований в разных модуляциях можно свести к следующим: идейная близость элит – ставка на консерватизм в качестве квазиидеологии; поддержка модели «нелиберальной демократии» путем развития совместных инвестиционно-экономических проектов; ставка на сохранение преемственности – тесное взаимодействие спецслужб на фоне роста вызовов цветных революций и исламистских атак военизированного подполья Южного и Северного Кавказа.

Исходя из этих установившихся правил или негласной межэлитной коммуникации высшего уровня, многие сложности повестки последних 20 лет (например, связанные с доступом западных компаний к освоению каспийских ресурсов или характером взаимодействия по РЛС в Габале) имели частный характер и не превращались в кризис взаимного доверия. С другой стороны, отказ Ильхама Алиева принять участие в рижском саммите Восточного партнерства в 2015 г. стал маркером сохранения выработанной модели компромиссов с Москвой, притом что по вопросу Крыма Баку, естественно, «без высказываний» солидаризовался с Киевом.

Значительную роль в отношениях элит играют личные симпатии лидеров – Владимира Путина и Ильхама Алиева. Если поначалу источником положительной химии была атмосфера профессионального братства, связывающая всех людей, отдавших годы службе в разведке и системе безопасности, то впоследствии фундаментом для сближения становится приверженность консерватизму как идеологии. Сравнивая тезисы выступлений бывшего главы администрации президента России Сергея Иванова и бессменного главы администрации президента Азербайджана Рамиза Мехтиева, можно легко увидеть – оба подчеркивают значимость консервативных ценностей при ставке на светский характер государства, оба говорят о сложности сохранения суверенитета на различных уровнях государства и общества в условиях экспансии глобального мира.

Кстати, Рамиз Мехтиев поддерживает постоянный контакт с главами Совета безопасности России и на двусторонней основе, и как участник ежегодных саммитов секретарей Совбезов государств СНГ. Еще одна демонстрация идейной близости элит двух стран. В этом смысле лидеры новой революционной волны, взламывающие установившиеся правила коммуникации и хрупкого баланса интересов, такие как

премьер-министр Армении Никол Пашинян, вряд ли будут для Путина такими близкими единомышленниками даже при сохранении стабильного характера отношений между двумя странами.

Владимир Путин и Ильхам Алиев по-прежнему ориентиры для корпорации власти в своих странах. Конечно, их эффективность зависит от способности сопротивляться патологиям бюрократических систем – от коррупции до других разлагающих систему противоречий. В случае с Азербайджаном, Узбекистаном, Россией есть еще фактор внешнего давления западно-либерального проекта, которому не нужны сильные конкуренты. Но есть и другая проблема, в полном объеме встающая перед этой тройкой – хаос исламистской реакции, вызванной в том числе безудержной западной экспансией. Чтобы удержаться в таких условиях, элите необходима действенная моральная мобилизация, поддерживаемая обществом.

### **Почему Азербайджан – приоритетный партнер на Южном Кавказе?**

Сегодня Азербайджан – ведущий субъект торгово-экономического взаимодействия России с государствами Южного Кавказа. Товароборот между странами составляет 2,627 млрд по итогам 2017 г. (Армения – 1,746, Грузия – 1,084). Ключевой партнер РФ среди стран СНГ – третье место после Украины и Узбекистана. С каждым годом укрепляется сотрудничество Москвы и Баку в строительстве и промышленно-логистической организации коридора «Север-Юг», соединяющего Россию с Ираном, странами Ближнего Востока и Индией. Также Азербайджан – ключевой и по ряду составляющих (наличию портовой и транспортной инфраструктуры) тесно интегрированный с Россией участник «каспийской пятерки», наравне с Казахстаном.

Особую роль играют связи Баку с ядром ЕАЭС. Двусторонние отношения Азербайджана с Белоруссией, Казахстаном и Россией представляют самостоятельный вектор внешней политики и торгово-инвестиционных связей Баку. В то же время эти линии суммируются в рамках общего таможенно-экономического пространства. Азербайджан, по сути, стал главным региональным инвестором в ненефтяной сектор Мангистауской области Казахстана. Крупные строительные компании Баку – Akkord и Evgascon – участвуют в реализации субподрядов транснационального автомобильного проекта Западный Китай – Западный Казахстан. Появляются инвестиции Азербайджана в Кызылординской и Шымкентской областях РК. Таким образом, развивая взаимосвязи с ЕАЭС, Баку не просто строит отношения с экономиками соседей, а по факту является участником евразийского экономического пространства.

Костяк российско-азербайджанского взаимодействия – экспортно-сырьевые, торгово-экономические, промышленные, транспортные и иные инвестиционные проекты в диапазоне от госкорпораций до малого бизнеса диаспоры. Их баланс, постепенно сдвигаемый от сырьевого в сторону промышленного взаимодействия и более масштабного взаимопроникновения в сфере услуг, туризма и коммуникаций, и составит «тело» российско-азербайджанской интеграции.

В сентябре 2018 г. серьезным шагом стало подписание пакета документов во время визита Алиева в Сочи. Судя по плотной сетке соглашений, партнерство Москвы и Баку выглядит лидирующим на фоне «кавказского периметра» Российской Федерации и почти догоняет уровень взаимодействия с Казахстаном, разница только в масштабах и наличии надсубъектных интеграционных механизмов. По следующим параметрам видна интеграционная переключка на азербайджанском направлении: развитие автосборки (к прежним проектам теперь добавился ГАЗ); совместная работа на Каспии, к известным пакетам «ЛУКОЙла» в Шах-Дениз теперь добавилась разработка блока «Гошадаш»; общая поддержка малого-среднего бизнеса; подписание плана действий по развитию ключевых направлений сотрудничества и программы до 2024 года.

При этом отношения встроены в систему глобального макроэкономического взаимодействия. Очевидно, все большее влияние на сопряжение экономик Москвы и Баку будут оказывать разноформатные отношения с соседями. Последние два-три года проявилась тенденция умножения совместных проектов в рамках многосторонних гибких альянсов, иногда обозначаемых как «сетевые партнерства»: Азербайджан–Россия–Иран, Азербайджан–Россия–Турция.

### **Узбекистан – базовый партнер России в Центральной Азии**

Узбекистан в силу своих размеров и географического положения – важнейший (после Казахстана) российский партнер в регионе. Это единственное государство, имеющее границы со всеми странами Центральной Азии. Таким образом республика может быть стержневым игроком для всех соседей или, наоборот, государством, тормозящим региональную интеграцию, как это было во времена Ислама Каримова. Узбекистан также крупнейшее по населению государство – 32 млн 900 тыс. человек по данным

официальной статистики на середину 2018 года. У республики самая боеспособная армия в регионе, развитая и достаточно диверсифицированная экономика, значительные природные ресурсы, благоприятный для развития сельского хозяйства климат. Все это придает стране особую стратегическую важность и привлекательность для внешних игроков и России особенно. В такой ситуации отсутствие Узбекистана в интеграционных проектах заметно ослабляло их вес, эффективность, затрудняло логистику.

Визит Владимира Путина в Ташкент в середине октября 2018 г. по своим беспрецедентным результатам стал апофеозом изменений российско-узбекских отношений, начавшихся в конце августа 2016 года. Тогда после кончины первого президента независимого Узбекистана Ислама Каримова многолетний премьер-министр республики Шавкат Мирзиёев стал исполняющим обязанности, а потом и полномочным главой государства. Именно с приходом Мирзиёева к власти в отношениях двух стран начался новый этап, который можно охарактеризовать как вовлеченное стратегическое партнерство.

Ислам Каримов придерживался осторожной изоляционной модели внешней политики. Москва не была исключением, несмотря на важность России как экономического и военно-политического партнера для Узбекистана. Схожей модели Ташкент придерживался в отношениях с ключевыми внешними игроками – Пекином, Брюсселем, Вашингтоном, а также соседями по Центральной Азии. Это выглядело так, будто для Каримова суверенитет и независимость Узбекистана имели первостепенное значение почти всегда в ущерб взаимовыгодному экономическому сотрудничеству. Так, например, важнейший для двухсторонних отношений вопрос юридического статуса узбекских трудовых мигрантов, которых в России работало и работает несколько миллионов, официально не был частью межгосударственных переговоров. Другой пример – при создании Объединенной авиационной корпорации (ОАК) РФ предполагалось, что Ташкентское авиационное производственное объединение им. Чкалова станет частью крупной компании с передачей контрольного пакета России в обмен на получение заказов на производство транспортных ИЛ-78. Но контроль над предприятием оказался для Ташкента важнее, чем загруженность его мощностей, проект так и не был реализован, а в 2011 г. началась процедура банкротства.

Еще более радикально Ташкент действовал в отношениях с соседями. Так, из-за напряженных отношений с Таджикистаном был введен визовый режим, объявлена транспортная блокада соседней страны, разобрана железная дорога, а граница частично заминирована. А 137-километровая граница с Афганистаном и вовсе считалась самой укрепленной в мире.

Шавкат Мирзиёев кардинальным образом изменил внешнеполитические подходы. В течение нескольких месяцев на смену изоляционной модели пришло вовлеченное сотрудничество с соседями. После визитов в Туркменистан и Казахстан президент в апреле 2017 г. посетил Москву, а в мае Пекин. Смена стратегии позволила не только быстро реализовать не востребованный ранее потенциал, но и вывести отношения с партнерами на новый уровень.

Россия успешнее других воспользовалась открытием Узбекистана. Упомянутый визит Мирзиёева в апреле 2017 г. завершился заключением сделок на сумму более 15 млрд долларов и подписанием около 40 межправительственных соглашений. И очень важную роль сыграли личные отношения между новым главой республики и российским президентом. Мирзиёев на протяжении 13 лет возглавлял правительство Узбекистана, где в основном курировал вопросы сельского хозяйства и промышленности, которые в большей степени, чем, например, финансовый сектор, курируемый Рустамом Азимовым, завязан на тесное взаимодействие с Россией и соседями. Как глава правительства Мирзиёев регулярно представлял республику на различных саммитах СНГ, ЕврАзЭС и установил прямые контакты с руководителями соседних стран.

Возвращаясь к октябрьскому визиту российского президента в Ташкент, стоит отметить беспрецедентный охват тем. Более 800 соглашений на общую сумму около 27 млрд долларов подписаны в ходе первого межрегионального российско-узбекского форума, состоявшегося во время этого визита. В Узбекистане будут созданы 79 новых совместных предприятий, два десятка торговых домов, более десятка логистических центров. В 7–10-летней перспективе это увеличит торговый оборот почти в два раза, переведя его за отметку в 10 млрд долларов.

Бриллиантом в короне российско-узбекских договоренностей стало соглашение о строительстве российским «Росатомом» к 2028 г. первой в Центральной Азии атомной электростанции в Навоийской области. Два энергоблока АЭС общей мощностью 2,4 мегаватта позволят Узбекистану не только покрыть растущую потребность в электроэнергии, но и стать заметным региональным экспортером.

Особо можно выделить сотрудничество в области цифровых технологий и информатизации. По итогам визита «Яндекс» и мэрия Ташкента обсуждают внедрение новых сервисов для горожан: «Яндекс Махалля», по аналогу сервиса «Район» – сбор новостей, событий, информации о торговле с учетом местоположения устройства. В Ташкенте уже работает «Яндекс Такси», подключено более 4 тыс. машин. Узбекистан может стать третьим партнером в российско-казахстанском проекте казахстанского спутника KazSat-2R. Также планируется внедрение электронных журналов и дневников по модели российского проекта «Дневник.ру» (в Узбекистане – компания KUNDALIK).

Примечательно, что ни ОДКБ, ни ЕАЭС ни разу не упомянуты в официальных выступлениях лидеров. Возникло ощущение, что между сторонами достигнуто негласное соглашение использовать максимально комфортный двусторонний формат практически при том же уровне интеграции. Благо, существующая правовая база позволяет это реализовывать. В сфере безопасности это Договор о союзнических отношениях между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан от 2005 г., подписанный несколько месяцев спустя после андижанских событий. Экономической базой сотрудничества является Зона свободной торговли СНГ, к которой Ташкент присоединился одним из последних в 2011 году.

Наносит такой подход урон статусу ЕАЭС и ОДКБ? Институционально и политически – скорее да. Например, для того же Казахстана успешные и глубокие отношения Москвы и Ташкента – пример того, что интеграция достижима и без неповоротливых и громоздких надгосударственных настроек в виде ЕАЭС, кстати широко критикуемых в Казахстане, хотя участие Узбекистана в союзе могло бы серьезно увеличить политический и экономический вес организации. В этой связи не случайно после масштабных двусторонних мероприятий в Ташкенте Путин и Мирзиёев заехали в Казахстан, где провели неформальную встречу с Нурсултаном Назарбаевым. Вероятнее всего, целью была попытка снять любые опасения Астаны, что прорыв в российско-узбекских отношениях может негативно отразиться на ее отношениях с Москвой. С другой стороны, Казахстан при интенсификации экономического сотрудничества России с Узбекистаном в любом случае останется в выигрыше, так как географически и логистически связывает эти две страны.

### **Параметры и перспективы квазиинтеграции для Баку и Ташкента**

Интеграция – это не цель, а средство для модернизации, стабилизации и развития экспорта. Причем в этом комплексе взаимодействия все более активное участие принимают частные корпорации как носители новых технологических решений. Юридические рамки подобных конструкций обеспечены форматами ЗСТ и ЗСТ+ с полноценными интеграционными структурами. Формирование региональных объединений в этом формате давно не новость в мировой экономике. За несколько лет число ЗСТ в мире выросло в десятки раз. Если в 1991 г. насчитывалось всего 25 соглашений о свободной торговле, то в конце 2015 г. их стало около двухсот. Иными словами, речь о серьезной мировой тенденции, которая пришлась весьма кстати для российской внешней политики.

Предложение Путина, впервые высказанное на ПМЭФ в 2016 г., подумать о создании Большого евразийского партнерства с участием членов ЕАЭС, а также стран, с которыми у нас сложились тесные отношения – Китай, Индия, Пакистан, Иран и, конечно, партнеров в СНГ и других заинтересованных государств и объединений – лежит как раз в этом контексте. Один из вариантов более глубокого включения Азербайджана и Узбекистана в российскую модель интеграции находится в плоскости синтеза большого евразийского пространства. Здесь важна институциональная стыковка, которая может происходить в несколько этапов: снижение тарифов и определение графика создания ЗСТ, создание комплексного механизма сотрудничества, включающего всю Евразию.

Ключевыми областями сопряжения скорее всего будут социальная, таможенно-экономическая база ЕАЭС и масштабные проекты «Пояса и Пути» по линиям транспортной логистики; сотрудничество в различных сферах производства; развитие туризма, образования, медицины, культуры; взаимодействие в энергетике и сельском хозяйстве; развитие электронной коммерции; региональная безопасность.

Таким образом, квазиинтеграция Азербайджана и Узбекистана – это реальность, и она будет набирать обороты в предстоящее десятилетие. Ее активизация на нынешнем этапе обусловлена эффективным использованием Москвой политических возможностей в отношениях с Баку и Ташкентом, которые «капитализированы» в совместные долгосрочные проекты и программы сотрудничества. В этой связи, вероятнее всего, тренд на развитие отношений с Азербайджаном и Узбекистаном будет продолжен, как и обкатка модели «квазиинтеграции» для применения в отношениях с другими соседями в Евразии.