

27. *Россия* в Азиатско-Тихоокеанском регионе: перспективы интеграции : в 2 кн. Кн. 2 / под ред. И. И. Меламеда. Владивосток : Изд-во ДВФУ, 2011.
28. *Россия*: страницы прошлого, настоящего, будущего / отв. ред. П. Я. Бакланов. Владивосток : Дальнаука, 2012.
29. *Рыжова Н. П.* Экономическая интеграция приграничных регионов. Хабаровск : ИЭИ ДВО РАН, 2013. С. 232.
30. *Сазыкин А. М.* Развитие международного туризма в Приморском крае в постсоветское время // Экономика. Сервис. Туризм. Культура (ЭСТК-2009) : XI Международная научно-практическая конференция : сборник статей. Барнаул : Изд-во АлтГТУ, 2009. С. 178—181.
31. *Севастьянов С. В.* Неправительственные участники сотрудничества Восточной Азии: вклад в развитие регионализации и региональной идентичности. Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2009.
32. *Синтез* научно-технических и экономических прогнозов: Тихоокеанская Россия — 2050 / под ред. П. А. Минакира, В. И. Сергиенко. Владивосток : Дальнаука, 2011.
33. *Тарантул Р. В.* Транспортные проекты РФ, РК и КНР как способ продвижения своих интересов в Северной Корее // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. №4. С. 73—74.
34. *Тихоокеанская* Россия в интеграционном пространстве Северной Пацифики в начале XXI века: опыт и потенциал регионального и приграничного взаимодействия / под ред. В. Л. Ларина. Владивосток : ИИАЭ ДВО РАН, 2017.
35. *Тихоокеанская* Россия: страницы прошлого, настоящего, будущего / отв. ред. П. Я. Бакланов. Владивосток : Дальнаука, 2012.
36. *Троякова Т. Г.* Роль российского Дальнего Востока в развитии отношений с КНДР // Известия Восточного института. 2016. №3. С. 49—50.
37. *Черкашин П. В.* Российско-северокорейские отношения на современном этапе и перспективы их развития // Известия Восточного института. 2015. №2. С. 30—37.
38. *Lukin A., Zakharova L.* Russia — North Korea Economic Ties: Is There More Than Meets the Eye? // Orbis. 2018. Vol. 62, iss. 2. P. 244—261.

Глава 2.4. Российско-китайское приграничное сотрудничество

Экономико-географическое положение и социально-экономическое состояние регионов в российско-китайском приграничье

К российско-китайской границе прилегают территории шести периферийных субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, отдаленных от важнейших центров страны (табл. 2.17). Западный участок границы длиной 55 км располагается в районе соединения хребтов Южный Алтай, Монгольский Алтай, Сайлюгем и является труднодоступным районом [43, с. 8]. Здесь небольшая по площади и слабоосвоенная Республика Алтай соседствует с обширным (1,6 млн км²) и слабо развитым Синьцзян-Уйгурским автономным районом Китая. На мезоуровне непосредственно к государственной границе примыкает единственный муниципальный район — Кош-Агачский, занимающий более 21 % территории республики.

Таблица 2.17

Сведения о площади и составе регионов российско-китайского приграничья¹

Показатель	Республика Алтай	Забайкальский край	Амурская область	Еврейская автономная область	Хабаровский край	Приморский край
Площадь территории, тыс. км ²	92,9	431,9	361,9	36,3	787,6	164,7
Число приграничных с Китаем муниципальных образований	1	7	13	5	5	13
Доля приграничных муниципалитетов в общей площади, %	21,3	15,7	21,7	99,5	13,6	36,6
Расстояние от регионального центра до Москвы (по прямой), км	3133	4737	5613	6007	6140	6417

Восточный участок российско-китайских рубежей длиной 4270 км простирается по горным хребтам Забайкалья, а далее по рекам Аргунь, Амур, Уссури и ее левому притоку Сунгача. Затем он пересекает северную часть акватории озера Ханка и проходит по хребтам Пограничный и Черные горы [43, с. 9]. С запада на восток с российской стороны к государственной границе выходят территории пяти дальневосточных субъектов. Забайкальский край имеет один из самых протяженных участков границы с автономным районом Внутренняя Монголия и провинцией Хэйлунцзян (1095 км). На протяжении 2058 км с провинцией Хэйлунцзян граничат Амурская область (1247 км), Еврейская автономная область (546 км) и Хабаровский край (268 км). Общую границу с Приморским краем имеют более заселенные и относительно развитые провинции Хэйлунцзян и Цзилинь (1145 км). В целом площадь «восточных» приграничных регионов составляет около 1,8 млн км² (25,6% территории ДФО), но при этом площадь приграничных территорий на мезоуровне составляет всего 258,1 тыс. км², или 3,7% общей площади округа. Самым высоким удельным весом приграничных муниципалитетов выделяется Еврейская автономная область (ЕАО) — 99,5%, что связано с незначительностью ее общей площади.

На государственной границе РФ и КНР расположен 21 действующий пункт пропуска: в Республике Алтай находится 1 автомобильный пункт пропуска (Ташанта), в Забайкальском крае — 4 автомобильных (Забайкальск, Староцурухайтуйский, Соловьевск, Олочи) и 2 железнодорожных (Забай-

¹ Таблицы 2.17—2.21 составлены на основе: *Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006* : стат. сб. / Росстат. М., 2007 ; *Социально-экономические показатели по субъектам Российской Федерации. Приложение. 2020*. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/47652> (дата обращения: 26.06.2021).

кальск, Соловьевск), в Амурской области — 3 смешанных (Благовещенск, Поярково, Сковородино) и 1 автомобильный (Кани-Курган), в ЕАО — 2 смешанных (Амурзет, Нижнеленинское), в Хабаровском крае — 1 смешанный (Покровка) и 1 речной (Хабаровск), в Приморском крае — 4 автомобильных (Краскино. Пограничный, Полтавка, Турий Рог) и 2 железнодорожных (Пограничный, Махалино) [41].

Важнейшее значение среди пунктов пропуска, расположенных на российско-китайской границе, имеет ЖДПП Забайкальск — Маньчжурия, через который перемещается более 60 % всего сухопутного товарооборота между двумя странами.

Как подтверждают многочисленные исследования, уникальное экономико-географическое положение (ЭГП) сопредельных с Китаем приграничных регионов, реализуемое с 1990-х гг. в условиях открытости региональных экономик, оказывает значимое воздействие на их торгово-экономическое сотрудничество [28; 52]. При этом учитываются такие составляющие ЭГП, как экспортные природные ресурсы, социально-демографические, экономические и транспортно-инфраструктурные факторы, уровень безопасности региона [14]. В результате оценки частных потенциалов каждого из перечисленных факторов (на основе групп показателей) обосновано существенное изменение суммарного потенциала ЭГП в 1990—2000-е гг., его смещение в сторону приграничных регионов благодаря росту экономики Китая и его успехам в политике развития своих приграничных провинций [28; 53].

Регионы российско-китайского приграничья на протяжении последних трех десятилетий пытаются компенсировать лимитирующее влияние межрегионального ЭГП выгодами от своего международного (приграничного) положения. В наибольшей степени это удается Приморскому и Хабаровскому краям, что подтверждается, проведенными С. П. Земцовым и В. Л. Бабуриным [21] расчетами потенциала международного ЭГП для всех российских регионов, где два приморско-приграничных региона юга Дальнего Востока имеют максимальный прирост (более чем в 3,5 раза). Этот прирост достигнут несмотря на то, что регионы находятся на периферии экономической активности в стране. Относительно высокий потенциал для социально-экономического развития этим регионам обеспечивают быстро растущие рынки Китая и других стран АТР, а также улучшение транспортно-географического положения за счет технической модернизации Транссиба и БАМа, строительства нефтепровода «Восточная Сибирь — Тихий океан» и газопровода «Сила Сибири», сооружения мультимодальных портовых комплексов (например, в пос. Ольга Приморского края).

Забайкальский край, Амурская область, Еврейская автономная область и Республика Алтай относятся к регионам с низкой эффективностью использования своего международного ЭГП. Причины такой низкой эффективности — в относительной слабости экономики самих субъектов и недостаточно развитой социальной и транспортной инфраструктуре. Особенно это касается горных районов Республики Алтай, где до сих пор отсутствует железнодорожный и речной транспорт.

Выгодное ЭГП является одним из факторов, влияющих на рост ВРП, увеличение инвестиций, внешнеэкономическую деятельность, миграционный прирост населения и распространение новых технологий [21, с. 131]. В условиях санкций и барьеризации границ базовой предпосылкой социально-экономического развития регионов российского-китайского приграничья по-прежнему остается природно-ресурсный потенциал (ПРП), складывающийся из номенклатуры и уровня обеспеченности различными видами природных ресурсов. Так, в рейтинге российских регионов по ПРП (на 2020 г.) Забайкальский край занимает 8-е место из 85 субъектов, Хабаровский край — 12-е место, Приморский — 18-е место, Амурская область — 27-е место, ЕАО — 53-е место и Республика Алтай — 61-е место [44].

Демографический потенциал регионов и территорий российско-китайского приграничья выступает одной из важнейших составляющих регионального развития (табл. 2.17—2.20). Однако пока он не создает условий для формирования достаточных трудовых ресурсов и преодоления напряженности на региональных рынках труда. В настоящее время в приграничных регионах в совокупности проживает 5,4 млн человек, или 66,7% от общей численности населения ДФО. За последние 30 лет в дальневосточном российско-китайском приграничье постоянное население под воздействием как естественной, так и миграционной убыли уменьшилось на 1,3 млн человек. Особняком стоит Республика Алтай, где многонациональность (русские — 56,6%, алтайцы — 33,9%, казахи — 6,2%), а также преобладание сельского населения и образа жизни обеспечивают хотя и неустойчивый, но заметный рост числа жителей (табл. 2.18).

Таблица 2.18

**Динамика основных демографических показателей регионов
российско-китайского приграничья**

Показатель	Республика Алтай		Забайкальский край		Амурская область		Еврейская автономная область		Хабаровский край		Приморский край	
	1990	2020	1990	2020	1990	2020	1990	2020	1990	2020	1990	2020
Численность населения, тыс. чел.	196	220	1321	1060	1055	781	219	158	1625	1301	2311	1878
Доля приграничных территорий в общем населении, %	8,3	9,0	13,9	14,4	27,7	61,0	40,2	43,7	49,7	60,1	28,3	29,0
Плотность населения, чел. на км ²	2,1	2,4	3,1	2,5	2,8	2,2	2,7	4,3	2,1	1,7	13,9	11,5
В том числе: на приграничных территориях	0,8	1,0	...	1,9	...	5,3	...	2,7	...	7,3	...	9,1

Окончание табл. 2.18

Показатель	Республика Алтай		Забайкальский край		Амурская область		Еврейская автономная область		Хабаровский край		Приморский край	
	1990	2020	1990	2020	1990	2020	1990	2020	1990	2020	1990	2020
Прирост населения, %	1,2	0,6*	-0,04	-0,6	-0,1	-1,1	0,5	-1,2	0,3	-0,4	0,6	-0,4
В том числе: на приграничных территориях	...	0,1	...	-0,2	...	-1,6	...	-1,6	...	0,3	...	-1,02
Коэффициент естественного прироста/убыли населения, ‰	8,4	3,5	2,1	8,4	-0,6	-1,2	7,5	-4,0	-4,2	8,2	-3,6	-5,6
В том числе: на приграничных территориях	9,0	...	5,6	...	-4,5	...	-1,3	...	-5,6
Городское население, %	27	29	64	68	69	68	65	69	80	82	77	77
В том числе: на приграничных территориях	...	39	...	35	...	39	...	30	...	58	...	52
Коэффициент демографической нагрузки, ‰	900	852*	782	764	702	764	753	611	640	711	637	724

Примечание: * Данные за 2019 г.

В 1990—2010-е гг. наиболее выраженную тенденцию к естественной убыли населения демонстрировали Амурская область и ЕАО (от 8 до -4 ‰), незначительно им уступали Забайкальский, Хабаровский и Приморский края — от 7 до -2 ‰ (табл. 2.18). При этом сельские приграничные муниципалитеты Забайкалья, ЕАО и Приморья отличались еще большей депопуляцией за счет повышенного уровня смертности (особенно среди пожилых людей) и интенсивного оттока сельской молодежи в города. Относительно благополучная ситуация с воспроизводством населения в Амурской области и Хабаровском крае объясняется, прежде всего, нахождением в их границах крупных центров (Благовещенск, Хабаровск), куда стремятся молодые как внутрорегиональные, так и внешние трудовые мигранты. В Республике Алтай в 1990-е гг. коэффициент естественного прироста несколько раз приближался к нулевой отметке, но так и не достиг отрицательного значения. В итоге с 1990 по 2020 г.

естественный прирост здесь снизился с 8,4 до 2,1%. За период пандемии во всех приграничных субъектах ситуация с воспроизводством населения ухудшилась в 1,5—2 раза¹.

Наиболее существенное снижение миграционной убыли населения в приграничных регионах и их муниципалитетах отмечается в Амурской области и Забайкальском крае (в 2—2,5 раза). Собственные потери от миграции эти регионы частично компенсирует за счет привлечения трудовых мигрантов из других российских регионов, стран СНГ и Китая (для строительства космодрома «Восточный», газопровода «Сила Сибири», Амурского ГПХ, разработки новых месторождений и для работы в сельском хозяйстве). Хабаровский край и ЕАО сохраняют возрастающую тенденцию оттока населения, а Приморский край, напротив, хотя и медленно, но понижает его интенсивность (табл. 2.19).

Таблица 2.19

**Динамика интенсивности миграции
в регионах российско-китайского приграничья**

Регион	Коэффициент интенсивности миграции, %					
	1990	2000	2010	В том числе в приграничье	2020	В том числе в приграничье
Республика Алтай	3,5	1,6	-2,8	...	2,0	1,6
Забайкальский край	-9,8	-9,1	-4,6	-18,1	-3,9	-14,0
Амурская область	-8,6	-9,1	-6,0	-2,3	-4,0	-0,5
Еврейская автономная область	-3,1	-5,2	-4,9	-11,4	-5,7	-0,9
Хабаровский край	-2,7	-3,8	-3,1	-0,5	-5,6	-2,2
Приморский край	0,1	-4,4	-3,5	-7,5	-3,3	-4,7

На протяжении 2000-х гг. в приграничных с Китаем российских регионах улучшилась динамика таких важнейших социальных показателей, как ожидаемая продолжительность жизни и коэффициент младенческой смертности (табл. 2.20). Однако по первому показателю (в среднем 69 лет) региональным властям за последние десять лет пока не удалось устранить разрыв со средне-российской величиной (73 года)². Наименьшие значения этого показателя (67,4 и 67,5 года) имеют ЕАО и Амурская область. Существенный прорыв за тридцатилетие произошел в динамике коэффициента младенческой смертности, который в 1990 г. в среднем по приграничной зоне составлял 22%, в 2020 г. — 5,6% (на 1% больше, чем по стране). В Республике Алтай смертность у детей до 1 года на 1,9% выше, чем в среднем по приграничью.

¹ См.: Социально-экономические показатели по субъектам Российской Федерации. 2020. Приложение.

² Там же.

Таблица 2.20

**Динамика ожидаемой продолжительности жизни и младенческой смертности
в регионах российско-китайского приграничья**

Регион	Ожидаемая продолжительность жизни, лет				Коэффициент младенческой смертности, ‰			
	1990	2000	2010	2020	1990	2000	2010	2020
Республика Алтай	64,4	62,8	65,7	69,2	31,3	23,6	9,5	7,4
Забайкальский край	66,8	61,5	64,7	69,8	19,5	18,4	7,4	5,1
Амурская область	67,8	62,2	64,4	67,4	20,0	23,8	12,8	5,5
Еврейская автономная область	66,2	61,8	63,7	67,5	23,9	20,2	10,4	6,1
Хабаровский край	63,0	63,0	65,7	68,6	18,7	17,8	10,5	4,2
Приморский край	67,9	63,7	66,6	69,6	18,3	19,1	9,6	5,0

Уровень занятости трудоспособного населения в Хабаровском и Приморском краях достигает 62%, в Амурской области — 59%¹. В то же время в ЕАО и Забайкалье он не превышает 57%, в Республике Алтай — 54%. Некритичный уровень безработицы наблюдается в Хабаровском крае, Амурской области и Приморье (4—6%), так как на их территориях ведется строительство новых объектов инфраструктуры и промышленности. В остальных приграничных субъектах безработица высока (от 9,3 до 14%), поэтому здесь сохраняются предпосылки для трудовой миграции и оттока населения.

Изменение основных социально-экономических показателей приведено в таблице 2.21.

Таблица 2.21

**Динамика основных социально-экономических показателей
в регионах российско-китайского приграничья**

Год	Прирост ВРП, %	Уровень безработицы, %	Среднемесячная заработная плата, руб.	Инфляция, %	Профицит / дефицит бюджета субъекта, млн. руб.	Ввод в действие жилых домов, тыс. м ²
<i>Республика Алтай</i>						
2000	9,0	17,3	1248	23,6	–48	16
2010	0,8	12,2	14236	8,6	–1414	48
2020	4,3*	14,0	33387*	2,0*	678	79*

¹ См.: Социально-экономические показатели по субъектам Российской Федерации. 2020. Приложение.

Окончание табл. 2.21

Год	Прирост ВРП, %	Уровень безработицы, %	Среднемесячная заработная плата, руб.	Инфляция, %	Профицит / дефицит бюджета субъекта, млн. руб.	Ввод в действие жилых домов, тыс. м ²
<i>Забайкальский край</i>						
2000	9,3	23,0	2106	8,3	-143,6	75
2010	3,7	11,1	18685	5,6	-176	275
2020	2,4	9,8	46980	5,3	-3646	171
<i>Амурская область</i>						
2000	6,3	13,7	2232	18,0	-634	122
2010	6,0	6,9	21208	9,4	-347	166
2020	14,0*	6,0	52433	7,2	2107	256
<i>Еврейская автономная область</i>						
2000	2,9	15,0	1982	16,9	35	10
2010	17,4	9,3	19718	9,5	298	53
2020	-2,6*	6,3	46686	6,1	700	14,1
<i>Хабаровский край</i>						
2000	11,6	12,2	2800	19,9	-868	149
2010	11,0	8,9	22657	8,1	3423	315
2020	-0,4*	4,0	52455	4,9	-4009	229
<i>Приморский край</i>						
2000	-1,7	12,3	2383	19	-640	191
2010	11,7	9,5	21889	7,0	-8968	535
2020	5,0*	5,2	50105	5,0	-14100	650

Примечание: * Данные за 2019 г.

Для граничащих с Китаем российских регионов характерна высокая степень неравномерности социально-экономического развития (табл. 2.21). Наиболее развитыми субъектами по основным социально-экономическим показателям являются Приморский и Хабаровский края. В структуре ВРП Приморского и Хабаровского краев относительно велика доля сектора услуг (особенно транспортировки и хранения — 21,4 и 19,9% соответственно) и обрабатывающих производств (9,2 и 11,4% соответственно)¹. Им свойственны более

¹ См.: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020 : стат. сб. / Росстат. М., 2020.

высокий (чем в среднем по стране) уровень инвестиционной привлекательности и вовлеченности в трансграничные экономические связи¹. ЕАО и Республика Алтай, напротив, по большинству показателей, особенно в социальной сфере, являются аутсайдерами. Основу экономик этих регионов образуют агропромышленный комплекс и добывающие отрасли. ЕАО и Республика Алтай крайне мало привлекательны для инвестиций и отличаются низкой внешнеторговой открытостью. Промежуточное положение занимают Амурская область и Забайкальский край, по многим показателям отстающие от среднероссийского уровня². Социально-экономическая поляризация приграничных регионов в постсоветский период имела тенденцию к росту.

Экономика приграничных муниципалитетов, сопредельных с китайскими провинциями, характеризуется низкой долей участия их населенных пунктов в формировании ВРП своего субъекта, неэффективным использованием природно-ресурсного и туристско-рекреационного потенциалов, монопрофильной структурой экономики, слабой активностью малого и среднего бизнеса, низкой обеспеченностью расходов муниципальных бюджетов собственными доходами.

Анализ специфики влияния международного ЭГП на социально-экономическое развитие шести рассмотренных регионов выявил более сильные конкурентные преимущества Приморского и Хабаровского краев. Очевидно, что их ЭГП — не только приграничное, но и приморское — обеспечивает более высокую эффективность использования ими своего потенциала как для собственного регионального развития, так и для плодотворного приграничного сотрудничества с Китаем.

Международно-правовая и национально-правовая базы сотрудничества

С точки зрения объема созданной к настоящему времени нормативно-правовой базы двустороннего сотрудничества граница с Китаем едва ли имеет равных себе среди всех других участков российских границ. Предпосылками к этому послужили и колоссальный рост масштабов российско-китайского взаимодействия за последние тридцать лет, и разнообразие его сфер и направлений, и то значение, которое придавалось ему российским государством в лице как центральных, так и региональных органов власти. Впрочем, обилие правовых документов само по себе еще не свидетельствует ни о полноте, ни об эффективности регулирования ими того объекта, которому они посвящены.

¹ Наряду с Китаем эти регионы связаны устойчивыми торговыми и инвестиционными отношениями с Японией, РК и странами Европы.

² Для Забайкальского края и Амурской области, а также ЕАО Китай традиционно выступает доминирующим трансграничным партнером.

Хотя российско-китайская граница принадлежит к категории «старых», процесс разрешения сложных проблем делимитации и демаркации этого рубежа занял большую часть его постсоветской истории. Начавшиеся еще в 1964 г. и вызванные территориальными претензиями Китая советско-китайские переговоры лишь в мае 1991 г. привели стороны к подписанию Соглашения о советско-китайской границе на ее восточной части. За подписанием делимитационного документа последовали долгие и тяжелые демаркационные работы, сопровождавшиеся острой внутрироссийской политической борьбой, в ходе которой российские члены демаркационной комиссии были вынуждены реагировать на ожесточенную критику их действий дальневосточными администрациями (прежде всего, властями Приморского и Хабаровского краев) и региональными СМИ. Только 9 декабря 1999 г. министрам иностранных дел РФ и КНР удалось подписать протокол о завершении демаркации. Однако из него (во многом под давлением региональных властей) были исключены два участка российско-китайской границы — острова Тарабаров и Большой Уссурийский близ г. Хабаровска и остров Большой на р. Аргунь. По этим участкам границы правительствами двух стран 14 октября 2004 г. было подписано Дополнительное соглашение. Окончание демаркационных работ по данному соглашению оформлено российско-китайским протоколом в октябре 2008 г. [5; 27].

В итоге редемаркации российско-китайской границы свыше 100 тыс. гектаров российской территории были переданы Китаю. В основном это было связано с переносом линии границы с китайского берега пограничных рек Аргуни, Амура и Уссури на середину их течения или середину их главного фарватера. Такой перенос повлек передачу Китаю 1282 из 2444 принадлежавших ранее России островов [24; 34].

И сам процесс ределимитации и редемаркации границы, и его результаты способствовали укреплению отношений правительств России и Китая, улучшению взаимопонимания между центральными ведомствами двух стран и повышению согласованности в их действиях. Еще до завершения демаркации представителями двух государств был подписан ряд соглашений, урегулировавших наиболее общие вопросы функционирования обновленной границы, важнейшими из которых стали соглашения о режиме границы (1994 г.), о пунктах пропуска (1994 г.)¹, о мерах доверия в военной области (1996 г.) и о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы (1997 г.) [18].

Успешное разрешение комплекса пограничных проблем послужило основой для формирования того состояния «стратегического партнерства», которое характеризует политическое взаимодействие Москвы и Пекина со второй половины 1990-х гг. и до настоящего времени. Не столь однозначное влияние процесс уточнения линии российско-китайской границы оказал на динамику

¹ Оно предусматривало открытие на границе 22 пунктов пропуска.

отношений между приграничными территориями двух стран. Недовольство администраций Приморского и Хабаровского краев (в меньшей степени — ЕАО) и части дальневосточного населения территориальными уступками соседу вплоть до конца 1990-х гг. в определенной степени сдерживало их сотрудничество с Китаем, заблокировав реализацию ряда совместных проектов (крупнейшим из которых был Туманганский) [24; 34]. Однако более существенным результатом разграничения, и особенно информационной борьбы вокруг него, был вклад, внесенный ими в реанимацию старых страхов жителей российского приграничья перед китайской экспансией. Эти достаточно распространенные среди дальневосточников фобии, подпитываемые даже не столько самим фактом территориальных уступок, сколько различными толкованиями стоящих за ними «тайных планов» Москвы и Пекина, по сей день продолжают играть роль фактора, тормозящего приграничное сотрудничество [32; 35].

Прямым следствием завершения демаркационных работ на большей части российско-китайской границы стало заключение РФ и КНР 16 июля 2001 г. Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве. Констатируя отсутствие взаимных территориальных претензий и провозглашая рубеж двух государств «границей вечного мира и дружбы», этот основополагающий документ в своей ст. 16 зафиксировал готовность сторон к созданию «необходимых благоприятных условий» для развития приграничного и межрегионального сотрудничества [17]. Подписание Договора 2001 г. действительно привело к заметным изменениям в правовых и институциональных условиях сотрудничества сторон, влияние которых на динамику различных его уровней оказалось неодинаковым. И здесь нельзя не учитывать того, что к моменту появления данного документа правовое пространство двусторонних отношений было уже весьма насыщенным, имевшим свою историю формирования и особенности.

Историю формирования международно-правовой базы современного российско-китайского сотрудничества принято отсчитывать с лета 1988 г., когда правительствами СССР и КНР были подписаны три соглашения — о развитии торгово-экономических отношений между провинциями, автономными районами и городами КНР и республиками, краями, областями, предприятиями и организациями СССР (июнь 1988 г.), о принципах создания и деятельности совместных предприятий (июнь 1988 г.) и о взаимных поездках граждан (июль 1988 г.). Примечательно, однако, что первое двустороннее соглашение приграничного уровня — Протокол об учреждении приграничной торговли и организации экономического и технического сотрудничества между Забайкальским районом Читинской области и г. Маньчжоули Автономного района Внутренняя Монголия — появилось раньше, еще в апреле 1988 г. Это опережение не было случайным и разовым событием: оно знаменовало собой тенденцию, характерную для целого исторического периода российско-ки-

тайских отношений, продлившегося до 1997 г. Особенностью этого периода было то, что наиболее активными и инициативными субъектами отношений сторон выступали региональные и местные власти приграничных территорий. Именно их усилиями подготовлены сотни международных документов (в основном протоколов о намерениях или рамочных соглашениях), касавшихся самых разных сфер взаимодействия — от торговли до образования и медицины. В эту бурную международно-правовую деятельность были вовлечены не только все граничащие с Китаем регионы России (и многие внутренние), но и ряд входивших в них районов и городов [20; 33].

Одной из наиболее популярных разновидностей международных актов, заключавшихся на городском и муниципальном уровнях, стали соглашения об установлении побратимских связей, затрагивавшие не только гуманитарную (культурную, образовательную) область, но также административные и экономические вопросы¹. Лидерами в этом отношении являлись столицы российских приграничных территорий — Владивосток, Благовещенск, Хабаровск, Чита. Однако основная часть подобных соглашений была подписана между малыми городами и муниципальными образованиями двух стран.

Нельзя сказать, что центральные власти РФ и КНР в те годы вели себя в международно-правовой сфере пассивно: только по экономическим вопросам в 1992—1999 гг. на межправительственном и межведомственном уровнях они подписали более сотни документов [33, с. 92]. И все же ведущая роль принадлежала не им. Во-первых, правительственные соглашения не планировали и не направляли, а скорее упорядочивали опережающее правовое творчество нижестоящих властей, пытаясь ввести его в некое общее русло. Во-вторых, в условиях резкого ослабления властной вертикали (прежде всего, конечно, с российской стороны) эти соглашения на местах зачастую просто игнорировались.

Массовое производство международно-правовых актов администрациями разных уровней не могло не сказаться на их качестве. При этом недостатки таких документов были связаны не только с формально-юридическими изъянами, взаимной рассогласованностью и непродуманностью механизмов реализации. Более общей и фундаментальной проблемой являлась свойственная им нереалистичность. Многие из таких документов составлялись «по случаю» и «на удачу», без предметного изучения той сферы сотрудничества, для регулирования которой они были предназначены. Закономерно, что большинство из подобных соглашений никаких практических результатов не имели [34].

Недовольство ходом демаркации и обеспокоенность последствиями слишком стремительного роста трансграничных (особенно миграционных) отно-

¹ К середине 2010-х гг., по официальным данным, между Дальним Востоком и Китаем было подписано 32 побратимских соглашения [51].

шений с Китаем со второй половины 1993 г. вызвали снижение активности региональных властей Дальнего Востока в международно-правовой области. Их внимание было обращено на внутреннее законодательство, регулирующие возможности которого до тех пор использовались мало. В последующие несколько лет дальневосточные законодательные и исполнительные органы власти издали серию законов и постановлений по вопросам трансграничной миграции и торговли. Под влиянием этих актов, имевших в целом упорядочивающую и ограничивающую направленность, развивалось и федеральное законодательство. Так, прямым откликом на обращения из регионов стали указы Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «О мерах по введению иммиграционного контроля» и «О привлечении и использовании иностранной рабочей силы в РФ», постановление Правительства РФ от 18 июля 1996 г. «О перемещении товаров физическими лицами через таможенную границу РФ» и некоторые другие документы [7; 27; 34]. В свою очередь, в тесной связи с общенациональным правом эволюционировала и международно-правовая база двустороннего сотрудничества. Наиболее важное изменение в нее было внесено Соглашением о визовых поездках граждан (декабрь 1993 г.), по которому получать визу обязывались все обладатели общегражданских паспортов, пересекавшие границу РФ и КНР с коммерческими, трудовыми, образовательными и иными нетуристическими целями¹.

Следует отметить, что политический кризис, поразивший стихийно сложившуюся к 1993 г. систему российско-китайского сотрудничества, обнаружил существенные расхождения в интересах его приграничных субъектов и регуляторов. В то время как власти Приморского и Хабаровского краев, а также их население (или, по крайней мере, наиболее активная его часть) выражали обеспокоенность китайским проникновением и требовали принятия законодательных и административных мер для защиты от него, для других участников тех же отношений ситуация выглядела иначе. Так, руководство Амурской и Читинской областей неоднократно высказывалось против введения на границе с КНР визового режима. Закон, ужесточающий контроль над пребыванием иностранцев в Амурской области, был принят региональной властью лишь в 1995 г. по требованию федерального центра. С протестами против визовых ограничений — как наносящих ущерб экономике приграничных краев и областей — выступали и представители дальневосточного бизнеса [34; 54].

Рубежным для истории российско-китайских связей на различных их уровнях стал 1997 г., когда правительствами РФ и КНР был подписан особенно большой пакет соглашений, посвященных вопросам социально-экономического сотрудничества. Одним из этих документов стало Соглашение о принципах сотрудничества между администрациями субъектов РФ и мест-

¹ Групповые туристические поездки между странами оставались безвизовыми.

ными правительствами провинций КНР [18]. Оно задало новый тренд развития приграничного сотрудничества сторон, суть которого состояла в централизации управления этим процессом, в унификации его правил и механизмов. С централизацией сотрудничества была неразрывно связана и деятельность по внедрению в него элементов стратегического планирования: в том же году страны впервые заключили долгосрочное Торговое соглашение, рассчитанное на 1997—2000 гг. В области внутреннего законодательства на закрепление той же тенденции был нацелен принятый в 1999 г. закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» [34].

Однако полномасштабный, системный характер обновление правовой базы российско-китайского сотрудничества приобрело только в 2000-е гг. Предпосылкой к этому явилось не только заключение Договора 2001 г., но и кардинальное изменение внутривнутриполитической ситуации в России. Уже с 2000 г. правительство приступило к последовательной ревизии корпуса двусторонних соглашений, касавшихся различных сфер взаимодействия. Были подписаны новые соглашения в области безвизового туризма, трудовой миграции и сотрудничества в освоении лесных ресурсов [18]. Вместе с принятыми в последующие годы федеральными законами¹ и подзаконными актами они должны были усилить государственный контроль над трансграничными процессами и сузить возможности для нелегальной и нерегистрируемой деятельности. Параллельно с этим, особенно после издания закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (2003 г.), был продолжен курс на установление пределов международной компетенции региональных и местных властей. Фактически их роль сводилась к подготовке документов, конкретизирующих и уточняющих содержание планов российско-китайского сотрудничества, которые принимались на межправительственном уровне. С 2004 г. важнейшим форматом такого планирования стали подписываемые на четырехлетний период планы действий по реализации положений Договора 2001 г. [27].

Широкая ревизия международной и национальной правовой базы взаимодействия с Китаем, проведенная федеральным центром, безусловно, не могла не нарушить уже сложившихся приграничных отношений и не привести к торможению, а то и замораживанию ряда связанных с ними проектов. Тем не менее она ни в коей мере не была направлена на сворачивание сотрудничества приграничных территорий. На это указывает тот факт, что именно в те годы федеральной властью была утверждена Концепция приграничного сотрудничества в РФ (2001 г.) и ратифицирована Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (2003 г.). Более того, правительство целенаправленно создавало право-

¹ Главным среди них был ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» (2002 г.).

вые условиях для расширения связей дальневосточных территорий с Китаем. На устранение двух давних препятствий к этому — сложного порядка расчетов и высоких инвестиционных рисков — были нацелены соглашения РФ и КНР о межбанковских расчетах в приграничной торговле (2002 г.) и о поощрении и взаимной защите капиталовложений (2006 г.) [20, с. 68; 34].

Успешная централизация и унификация системы политических и правовых отношений в России во второй половине 2000-х гг. сформировала условия для разворота государственной политики в направлении регионализации. По существу, федеральный центр предпринял попытку дифференциации целей и методов своей деятельности с учетом различий объективного состояния и интересов регионов страны (в собственной их интерпретации). Одним из проявлений этой общей тенденции стал инициированный Совбезом РФ в конце 2006 г. «поворот на Восток». Реальное содержание данного «поворота» состояло в принятии новой Программы социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 г., получившей беспрецедентное в постсоветской истории подобных программ финансирование в 567 млрд рублей [48]. С 2014 г. в связи с резким ухудшением экономической ситуации в стране объем бюджетных вложений был существенно уменьшен: новые программы регионального развития, утвержденные в 2014 и 2020 гг., делали ставку на эффективные институты и преференции, которые должны были помочь заместить уходящие государственные инвестиции частным капиталом. Тем не менее амбициозные цели «поворота на Восток» остались неизменными: приоритетами действующей Программы, принятой в сентябре 2020 г. и рассчитанной до 2035 г., по-прежнему являются обеспечение опережающего экономического роста дальневосточного макрорегиона и восстановление его положительной демографической динамики [38].

В последние 15 лет федеральные программы развития Дальнего Востока (и основанные на них программы его регионов) оказывали определяющее влияние на формирование и международной, и национальной правовой базы приграничного сотрудничества с Китаем. Так, прямым продолжением этих документов долгосрочного планирования стали согласованные Москвой и Пекином Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири РФ и Северо-Востока КНР 2009—2018 гг. и Программа развития российско-китайского сотрудничества в торгово-экономической и инвестиционной сферах на Дальнем Востоке РФ 2018—2024 гг. В данных программах, как и в конкретизирующих их содержание отраслевых планах¹, проводится идея «сопряжения» развития регионов двух стран и создания необходимого для этого общего правового и институционального поля [32; 56]. Таким путем российское правительство рассчитывает перейти от примитив-

¹ Например, в подписанном в 2018 г. Плате развития сельского хозяйства Северо-Востока Китая и российских Дальнего Востока и Байкальского региона [49].

ной и в целом уже исчерпавшей себя торговой модели приграничного и трансграничного сотрудничества с Китаем к более перспективной, основанной на взаимной производственной кооперации.

В контексте программно-целевого подхода в последние годы эволюционирует и внутреннее законодательство. Начиная с 2014 г. появился целый комплекс федеральных актов, имеющих непосредственное отношение к проблемам приграничного сотрудничества на РДВ. В их числе необходимо выделить законы о ТОРах (2014 г.), Свободном порте Владивосток (2015 г.), специальных административных районах (2018 г.), постановление правительства РФ об электронной визе (2017 г.), Концепцию развития приграничных территорий субъектов РФ, входящих в состав ДФО (2015 г.). Хотя формально эти акты носят общий характер, фактически заявляемые ими задачи развития и устанавливаемые особые преференциальные режимы ориентированы, прежде всего, на китайских партнеров и находятся в тесной связи с двусторонними программами и планами межрегионального сотрудничества. Более того, признавая объективно исключительно важное значение китайского бизнеса для развития РДВ, российская сторона выражает готовность адаптировать нормы своего законодательства к его интересам [49, с. 204]. Вместе с тем настороженность населения и, в определенной мере, властей приграничных регионов в отношении китайского присутствия заставляет федеральный центр проводить курс на предоставление адресных преференций очень осторожно и зачастую без должного информационного освещения [32].

В целом сегодня российско-китайское сотрудничество не испытывает какого-либо серьезного дефицита правовых средств. Сформированная за три десятилетия правовая база весьма обширна, специализирована и обладает достаточной полнотой. В то же время ее неизменной слабой стороной продолжает оставаться исполняемость. Одна из причин этого состоит во взаимной рассогласованности многих международных и национальных правовых актов¹. Другой причиной неисполнения или неэффективности значительной части документов, входящих в правовую базу двустороннего сотрудничества, является та роль, которую в формировании этой базы играют дальневосточные регионы. Будучи главными интересантами сотрудничества, эти регионы — в лице как администраций, так и общественных акторов — должны выступать главной иницирующей и движущей силой правотворчества в данной сфере. Однако с 2000-х гг. они находятся на периферии этого процесса. Региональное законодательство вместо инструмента дифференциации и совершенствования общих федеральных норм вырождается в механизм их формальной

¹ Яркими примерами последствий такой рассогласованности являются блокирование создания приграничных торгово-экономических комплексов, решение об открытии которых было принято правительствами РФ и КНР еще в 1998 г., и двадцатипятилетняя история строительства моста Благовещенск — Хэйхе, межправительственное соглашение о котором было заключено в 1995 г.

репликации. Такое отчуждение международной и национальной правовых баз сотрудничества от их непосредственных «пользователей» неизбежно сказывается и на качестве самих норм, и на мотивации к их исполнению.

Институты приграничного (трансграничного) сотрудничества

Развитие институциональной инфраструктуры российско-китайского приграничного сотрудничества происходило под прямым воздействием эволюции его правовой базы и в тесной связи с ней. Вместе с тем, сталкиваясь со многими практическими трудностями, институциональные процессы в целом заметно отставали от правовых. В особенности такое замедленное развитие было характерно для институтов межгосударственного и межобщественного типов.

Старейшим межгосударственным (межправительственным) органом, ведавшим в том числе и вопросами приграничного сотрудничества сторон, была Комиссия по экономическому, торговому и научно-техническому сотрудничеству, образованная еще в 1984 г. [33; 34]¹. В 1997 г. на смену этому институту пришла Российско-китайская комиссия по подготовке регулярных встреч глав правительств РФ и КНР, возглавляемая заместителем председателя Правительства России и вице-премьером Госсовета Китая. В рамках входившей в нее Подкомиссии по торгово-экономическому сотрудничеству была сформирована Постоянная рабочая группа по межрегиональному и приграничному сотрудничеству [33, с. 300].

В 2016 г. в устоявшуюся институциональную структуру межгосударственного регулирования приграничных отношений внесены важные изменения. В контексте «поворота на Восток» действующие институты были дополнены новым специализированным органом — Межправительственной комиссией по сотрудничеству и развитию Дальнего Востока и Байкальского региона РФ и Северо-Востока КНР. Председателем этой комиссии с российской стороны стал заместитель председателя Правительства РФ и по совместительству полпред Президента РФ в ДФО, а с китайской — вице-премьер Госсовета КНР [37].

Вслед за выстраиванием центральных, межправительственных структур сотрудничества в направлении «сверху вниз» происходило формирование и его более представительных, многоуровневых институтов. Так, в январе 1998 г. на одном из заседаний упомянутой Постоянной рабочей группы был создан Координационный совет по межрегиональному и приграничному торгово-экономическому сотрудничеству [33, с. 300], главная функция которого состояла в разработке согласованных рекомендаций для вышестоящих государствен-

¹ Вместе с тем следует упомянуть, что с 1951 г. (с перерывами) свою работу продолжает Российско-китайская комиссия по судоходству на пограничных реках.

ных органов обеих стран. В состав Координационного совета кроме представителей центральных органов вошли заместители глав администраций всех приграничных регионов России и Китая, которые и руководили деятельностью данного института попарно (от российской и китайской сторон), ежегодно сменяясь. Участие в деятельности Координационного совета принимали и мэры некоторых приграничных городов.

Необходимо отметить, что появление Координационного совета имело долгую предысторию. Впервые с предложением создания трансграничного института, координирующего приграничные связи в многорегиональном формате, выступило еще в 1991 г. руководство провинции Хэйлунцзян. Позднее, в 1992 г., аналогичную инициативу сформулировала администрация Приморского края [33, с. 298]. Однако реализация этой идеи стала возможной только под эгидой и под контролем правительств двух стран уже после того, как принципы взаимодействия региональных властей РФ и КНР были определены соответствующим соглашением 1997 г.

Впрочем, в меньшем масштабе процессы двустороннего институционального строительства были более активными. Создание разного рода координирующих или информационно-консультативных структур (групп, комитетов, комиссий, представительств) властями приграничных территорий и городов России и Китая развернулось с 1990 г. и шло быстрыми темпами вплоть до середины 1990-х гг. С китайской стороны наиболее интенсивно в эту деятельность были вовлечены провинция Хэйлунцзян, города Харбин, Суйфэньхе, Хэйхе, Маньчжоули, с российской стороны — Приморский край и Амурская область, города Благовещенск, Владивосток, Находка, Забайкальск.

Существование таких региональных и местных институтов часто оказывалось непродолжительным, а их влияние на приграничное сотрудничество в большинстве случаев ничтожным. С 2000-х гг. интерес российских региональных и муниципальных властей к созданию новых институциональных механизмов для регулирования отношений с сопредельными китайскими территориями заметно ослаб.

К определенному всплеску двустороннего институционального строительства в последние годы привело утверждение с 2014 г. новой Программы развития Дальнего Востока и Байкальского региона, предусматривавшей существенное сокращение бюджетного финансирования и восполнение недостающих капитальных средств из частных, в том числе зарубежных, источников. Следствием этих изменений в государственной политике стало появление ряда совместных частно-государственных институтов, сосредоточенных, прежде всего, на привлечении прямых инвестиций из Китая в приграничные регионы России. В их числе следует упомянуть Российско-китайский финансовый совет (2015 г.), Центр привлечения и поддержки китайских инвестиций на Дальнем Востоке (2017 г.), Региональный китайско-российский фонд (2018 г.) и Деловой совет Дальнего Востока и Байкальского региона РФ и Северо-Востока КНР (2018 г.) [49, с. 202—206]. Одним из направлений дея-

тельности этих институтов должна была стать реализация проектов инфраструктурной интеграции территорий двух стран, таких как международные транспортные коридоры (МТК) Приморье-1 и Приморье-2.

С 1990-х гг. власти, бизнес и общественность приграничных территорий России и Китая принимали участие в работе нескольких постоянно или периодически функционирующих международных институтов многостороннего типа: Ассоциации региональных администраций стран СВА, Саммита азиатско-тихоокеанских городов, Харбинской торгово-экономической ярмарки, Дальневосточного международного экономического форума, Восточного экономического форума и др. [51]. Среди институтов этой категории важнейшее значение для истории российско-китайского приграничного сотрудничества в постсоветский период имел «Туманганский проект».

Выдвинутый на международный уровень еще в 1990 г. стараниями администрации китайской провинции Цзилинь, этот проект неоднократно менял состав своих участников, организационную структуру и географические рамки. В 1991—2005 гг. данный проект существовал в форме «Программы развития района реки Туманной», реализация которой в треугольнике между городами Владивосток, Янцзи и Чхонджин регулировалась межправительственными органами — Консультативной комиссией (РФ, КНР, РК, КНДР, МНР) и Координационным комитетом (РФ, КНР, КНДР). С 2005 г. он принял новый формат — «Расширенной Туманганской инициативы» (РТИ), участниками которой с 2009 г. являются Россия, Китай, Южная Корея и Монголия. География РТИ включает сегодня территории Приморского края, четырех регионов КНР (Цзилинь, Хэйлунцзян, Ляонин, Внутренняя Монголия), восточных провинций МНР и восточных портов РК. С начала 2010-х гг. РТИ эволюционирует из межправительственной в многоуровневую организацию: в ее структуре, наряду с Консультативной комиссией, образованы Комитет по сотрудничеству местных властей СВА, Деловой консультативный совет СВА и Ассоциация экспортно-импортных банков СВА [59].

Несмотря на все метаморфозы «Туманганского проекта», его стержневая идея — создание транспортно-логистического и экономического коридора, соединяющего нуждающийся в доступе к внешним рынкам Северо-Восток Китая с акваторией Японского моря — является неизменной. Китайская провинция Цзилинь, как основной интересант проекта, с 1990-х гг. последовательно ведет работу по формированию на своей территории необходимых для функционирования такого коридора правовых, инфраструктурных и производственных условий. Однако, руководствуясь соображениями геополитической и геоэкономической безопасности, российская сторона ведет себя очень сдержанно и обставляет свои предложения китайским партнерам по РТИ многими ограничениями. Результаты такого осторожного сотрудничества весьма скромны: по существу, единственным его достижением за долгое время стала модернизация к 2013 г. железнодорожного погранперехода Махалино — Хуньчунь, предел пропускной способности которого был достигнут уже в 2018 г. [4; 19].

Судьба «Туманганского проекта» показательна для всей системы приграничных отношений России и Китая: пытаюсь компенсировать социально-экономическое превосходство своего контрагента различными политическими барьерами, российские власти защищают дальневосточные территории не только от возможных рисков, но и от выгод, с этими отношениями связанных.

Говоря о многосторонних институтах сотрудничества, нельзя не упомянуть также об образованной в 2001 г. решением правительств России, Китая, Казахстана, Киргизии и Таджикистана Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Родившаяся из совместной деятельности пяти стран по укреплению военно-политической безопасности и взаимного доверия вдоль линии границы, эта межправительственная организация со временем все более фокусировалась на вопросах экономического взаимодействия. Хотя приоритетными для ШОС являются проблемы экономического сотрудничества транснационального масштаба, решения этой организации оказывают заметное влияние и на динамику российско-китайских приграничных проектов. Особенно очевидным это становится по мере трансформации ШОС в связи с включением в ее повестку с середины 2010-х гг. проблематики сопряжения двух интеграционных объединений — Евразийского экономического союза и «Одного пояса — одного пути». От того, как именно участникам ШОС (и, прежде всего, РФ и КНР) удастся согласовать свои планы экономической интеграции Евразии, будет зависеть будущее других, менее масштабных, институтов сотрудничества (включая РТИ) и осуществление многих приграничных проектов (МТК Приморье-1 и Приморье-2 и др.).

Второй основной разновидностью институтов, обеспечивающих упорядочение российско-китайского приграничного сотрудничества, в постсоветскую эпоху стали институты внутрироссийского происхождения, действовавшие в соответствии с нормами национального законодательства. Нахождение в пределах национальной юрисдикции упрощало и ускоряло процесс их создания, но это далеко не всегда делало их более работоспособными и эффективными. Самой распространенной категорией таких институтов были совместные предприятия (или, как их стали называть позднее, предприятия с иностранными инвестициями). Старт процессу создания на Дальнем Востоке предприятий с китайскими инвестициями был дан еще в 1987 г., а в начале 1990-х гг. эта институциональная форма сотрудничества пережила настоящий бум. В это время совместные с китайской стороной предприятия появились во всех приграничных регионах. Всего за 1988—1996 гг. на Дальнем Востоке зарегистрировали 504 предприятия с участием китайского капитала¹, причем подавляющая их часть (444) была сосредоточена в трех регионах — Хабаровском и Приморском краях и Амурской области [15; 36]. После неко-

¹ По оптимистическим оценкам, из зарегистрированных СП реально работало около трети [36].

торого спада середины 1990-х гг. рост числа совместных предприятий возобновился, и к началу 2004 г. в трех упомянутых регионах-лидерах их было уже 1078 [47]. С середины 2000-х гг., в том числе ввиду ужесточения политики российских властей в отношении малого трансграничного бизнеса, динамика количества СП с китайским участием в приграничных регионах стабилизировалась.

Администрации, бизнес и население дальневосточного приграничья связывали с совместным предпринимательством надежды на ускорение рыночных преобразований, привлечение иностранных инвестиций и технологий, расширение взаимного товарооборота и создание в регионах новых рабочих мест. Практика функционирования предприятий с китайскими инвестициями оказалась, пожалуй, наименее соответствующей этим ожиданиям. В большинстве своем эти предприятия были крайне примитивными структурами с незначительным штатом и привлеченным капиталом (20—50 тыс. долларов), специализированными на торговых операциях или сфере услуг (туризм, гостиничное дело, общественное питание, бытовые услуги). Обычно они не имели долгосрочных бизнес-планов в России и через короткое время после регистрации (1—3 года) сворачивали свою деятельность. Зачастую это было связано с тем, что работа таких СП основывалась на различных «серых» схемах или прямом нарушении российских законов (неуплата налогов и пошлин, контрабанда, незаконные валютные операции, браконьерство) [15, с. 230; 31; 47]. Подобный характер деятельности многих китайских предпринимателей в конечном счете сформировал у российских властей негативное восприятие малого бизнеса из этой страны и стремление заместить его присутствие сотрудничеством с крупными китайскими компаниями.

Наряду с отдельными совместными предприятиями, с рубежа 1980—1990-х гг. в России внедрялись и более сложные организационные механизмы сотрудничества — территориальные институты развития. Наиболее ранней юридической формой существования территорий с особыми режимами предпринимательской деятельности стали свободные экономические зоны (СЭЗ). В 1990—1991 гг. в приграничных с Китаем регионах были учреждены три СЭЗ: «Находка» (Приморский край), «Ева» (Еврейская автономная область) и «Даурия» (Читинская область)¹. Предполагалось, что предоставление таким зонам ряда налоговых, таможенных и финансовых льгот, обеспечение их транспортной и инженерной инфраструктурой и собственной администрацией позволят привлечь в них иностранных инвесторов и превратить эти территории в новые полюса промышленного роста и развития торгово-экономического и научно-технического сотрудничества с зарубежными странами.

Из указанных СЭЗ полноценно приступить к работе удалось только зоне «Находка». В 1990-е гг. она действительно смогла стать привлекательной для

¹ В Республике Алтай в 1991—2003 гг. существовала зона особого, эколого-экономического, типа.

иностранного капитала, включая и китайский. По некоторым данным, в общем числе зарегистрированных в этой СЭЗ совместных предприятий доля китайских фирм достигала 60% [36]. К 1 января 2001 г. китайские предприниматели вложили в «Находку» более 5,3 млн долларов, что не превышало 10% от всех иностранных долларовых вложений в эту СЭЗ, но в то же время составляло 86% от китайских инвестиций, поступивших в Приморский край [33, с. 353]. Однако в начале 2000-х гг., после изменений в российском налоговом законодательстве СЭЗ «Находка» прекратила свое функционирование.

Развитие СЭЗ «Даурия» и «Ева», охватывавших территории целых субъектов федерации, было заблокировано комплексом возникших в ходе их организации правовых и административных противоречий. Подобная же судьба постигла проект создания СЭЗ в г. Благовещенске, выдвинутый властями Амурской области. Российское правительство фактически отказалось от осуществления этого проекта в связи с неподготовленностью его законодательной базы [33, с. 353]. Следует заметить, что СЭЗ в Благовещенске проектировалась как трансграничная, состоящая из взаимосвязанных российской и китайской частей.

С 1998 г., во многом под влиянием успешного развития зон приграничного экономического сотрудничества в провинциях Северо-Востока Китая, на российском Дальнем Востоке начала прорабатываться идея запуска еще одной формы территориальных институтов развития — приграничных торгово-экономических комплексов (ПТЭК). В 1998 и 1999 гг. правительства двух стран заключили соглашения об упрощенной процедуре пропуска в ПТЭК российских и китайских граждан. В соответствии с первоначальными планами ПТЭК по обе стороны границы должны были появиться в районах пограничных переходов Забайкальск — Маньчжоули, Благовещенск — Хэйхе и Пограничный — Суйфэньхе. Строительство торговых, складских и производственных помещений, необходимых для работы ПТЭК, уже велось, когда «неожиданно» обнаружилось, что их функционирование приходит в противоречие с пограничным и таможенным законодательством России. В результате к 2008 г. строительство на российской территории было остановлено, и в настоящее время работают лишь китайские части этих несостоявшихся трансграничных институтов [22; 30; 39].

Третья волна создания территориальных институтов развития, одной из задач которых являлась активизация приграничного сотрудничества с Китаем, была связана с принятыми в середине 2010-х гг. решениями об учреждении в ДФО территорий опережающего развития (ТОРов) и Свободного порта Владивосток (СПВ). В основе этих новых с точки зрения правовой базы институциональных форматов лежала старая по своей сути концепция привлечения иностранного капитала особыми, льготными условиями инвестиционной, торговой и производственной деятельности. В последующие годы ТОРы и СПВ действительно поспособствовали привлечению в Приморский, Хаба-

ровский и Забайкальский края, Амурскую и Еврейскую автономную области более значительного, чем в предшествующий период, объема китайских инвестиций, хотя его величина все еще далеко не отвечает потребностям этих регионов. Приток инвестиций из КНР мог бы стать более весомым, если бы локализация и функционирование дальневосточных ТОРов были увязаны с работой зон приграничного экономического сотрудничества, существующих с китайской стороны границы. Однако предложения региональных властей и бизнеса о создании таких трансгранично ориентированных ТОРов в приграничной полосе до сих пор не получили однозначной поддержки федерального центра [29].

Таким образом, хотя внутрироссийские институты приграничного и трансграничного сотрудничества развивались в целом интенсивнее нацеленных на те же задачи институтов двух- и многостороннего типа, эффект от их функционирования для дальневосточных регионов также нельзя назвать значительным. Непосредственные причины этого состоят в нестабильности и противоречивости правовой базы данных институтов. Исходным же источником правовых коллизий являются сомнения российских (прежде всего, федеральных) властей в своей способности контролировать работу институтов сотрудничества, их опасения, что выгоды от использования таких институтов достанутся в первую очередь Китаю, и это лишь усилит нынешнюю асимметричность приграничного взаимодействия.

Динамика приграничного сотрудничества с Китаем

Приграничное сотрудничество России и Китая, осуществляющееся вдоль границы протяженностью более чем в 4300 км, отличается очень сложным внутренним составом и географической структурой. В различных сферах, на разных пространственных участках и исторических этапах его постсоветская динамика обладала многочисленными особенностями. Тем не менее в долгосрочном масштабе ведущей сферой этого сотрудничества чаще всего выступала торговля [6]. Именно она обычно мотивировала и организовывала вокруг себя такие виды российско-китайского взаимодействия, как движение людей и капитала. На взаимную торговлю, как правило, было направлено приоритетное внимание и властей обоих государств. Поэтому динамика торговых связей в наибольшей мере заслуживает того, чтобы быть положенной в основу общей периодизации приграничного сотрудничества России и Китая.

Используя в качестве основного критерия объем двустороннего товарооборота, в постсоветской истории приграничного сотрудничества шести российских регионов (Приморский и Хабаровский края, Амурская и Еврейская автономная области, Читинская область (ныне — Забайкальский край) и Республика Алтай) можно выделить шесть периодов: 1) 1990—1993 гг., 2) 1994 г., 3) 1995—2002 гг., 4) 2003—2013 гг., 5) 2014—2016 гг., 6) 2017 г. — настоящее время.

Как уже отмечалось, международно-правовые предпосылки для оживления двустороннего социально-экономического взаимодействия были заложены еще в 1988 г. Обвальная либерализация внешнеэкономической деятельности в России начала 1990-х гг. только подстегнула этот процесс. В таких условиях, по официальным данным, с 1990 по 1993 г. товарооборот приграничных регионов с Китаем удвоился. При этом значительные объемы торговли, осуществлявшейся в форме бартера или операций челночных торговцев, в эту официальную статистику не вошли. Торговый бум, возникший в этот период на российско-китайской границе, имел во многом стихийный характер и крайне слабо контролировался российским государством [45, с. 344].

Более резко — примерно десятикратно — увеличился в 1990—1993 гг. объем миграционного оборота между Китаем и приграничными территориями России [45, с. 184]. Столь бурный рост стал следствием низкого стартового уровня взаимной миграции. Кроме того, он был тесно связан с торговой динамикой: значительная, если не основная, часть пересекавших границу в 1990—1993 гг. «туристов» в действительности делали это с целью участия в челночной торговле.

Высокими темпами в этот период в приграничных регионах росло и количество предприятий с китайскими инвестициями. Вместе с тем сам объем этих инвестиций был незначителен, а сферой их приложения выступала преимущественно торговля, то есть вывоз в Китай российских природных ресурсов [34, с. 236—238].

Бурное и хаотичное развитие приграничных отношений с Китаем, и особенно появление на улицах и рынках дальневосточных городов большого числа выходцев из Поднебесной, на фоне сопровождавшегося ожесточенной внутривластной борьбой процесса демаркации создали к концу 1993 г. предпосылки для кардинального изменения российской пограничной политики. Сначала на уровне властей Приморского и Хабаровского краев, а затем и федерального правительства были приняты решения, направленные на упорядочение отношений с Китаем, что на практике означало их барьеризацию. При этом главным объектом барьеризации стала наиболее заметная составляющая этих отношений — миграционные потоки.

Под влиянием целого пакета оперативных мер (таможенных, иммиграционных, правоохранных), а также общего кризиса российской экономики в 1994 г. совокупность взаимодействий между приграничными территориями России и Китаем пережила глубокий спад. Товарооборот пяти приграничных регионов (без Республики Алтай) с Китаем упал в 4,5 раза. Сопоставимо уменьшилось и число находящихся в этих регионах предприятий с китайским капиталом, что, безусловно, было связано с их преимущественно торговой ориентацией. Что касается количества въездов в приграничные регионы китайских граждан, то оно сократилось более чем в 3 раза (при этом количество выездов в Китай россиян уменьшилось менее чем в 2 раза) [15; 33; 45].

Хотя сам по себе спад 1994 г. был непродолжителен, он свидетельствовал о формировании новых условий российско-китайского приграничного со-

трудничества, которые определили тенденции его развития на длительную перспективу. Эти тенденции проявили себя уже в следующий период истории двустороннего сотрудничества, продолжавшийся с 1995 по 2002 г.

В сфере приграничной торговли период 1995—2002 гг. был временем постепенного и неуверенного восстановления ее стоимостных объемов. Лишь к концу данного периода объем товарооборота приграничных регионов с Китаем смог превзойти показатель 1993 г. Сходный восстановительный процесс происходил и в сфере миграционного обмена. К 2002 г. показатель 1993 г. здесь также был превзойден. Однако это произошло, прежде всего, за счет роста выезда в Китай российских граждан.

Наименее активно в 1995—2002 гг. развивались инвестиционные отношения. Хотя общее число зарегистрированных предприятий с китайским участием к концу периода значительно опережало уровень 1993 г., величина привлекаемых ими в российское приграничье инвестиций сократилась [13; 26; 27].

Замедленная и неустойчивая динамика взаимодействия на границах с Китаем в 1995—2002 гг. стала прямым следствием двух основных факторов — ужесточения российской пограничной политики и тяжелого социально-экономического состояния приграничных регионов. Впрочем, более важное значение, чем количественные параметры пограничного сотрудничества, имели его неблагоприятные для российской стороны структурные пропорции, закрепление которых произошло именно в данный период.

Во-первых, экспорт приграничных регионов в Китай приобрел четко выраженный сырьевой характер. Если в начале 1990-х гг. сырьевой и несырьевой компоненты экспорта по стоимости были сопоставимы друг с другом, то уже в начале 2000-х гг. такие товары низкого передела, как лес, рыба и морепродукты, топливо, металлы и другие, формировали около двух третей вывоза¹. Подобное изменение структуры приграничной торговли, конечно, во многом было связано с общим экономическим кризисом в России и глубокой деградацией и без того слабо развитой обрабатывающей промышленности ее дальневосточных территорий. Однако немаловажным ее фактором стала и политика китайского государства, последовательно проводимый им курс на развитие промышленной базы Северо-Востока и созданию правовых, фискальных и инфраструктурных предпосылок для превращения соседних российских регионов в его ресурсную периферию. В сложившихся в России в тот период политических и экономических условиях приграничные регионы закономерно приняли предлагаемую им роль [26].

Во-вторых, как уже было отмечено, в миграционном обмене приграничных регионов с Китаем выездная миграция начала значительно преобладать над въездной. Такая асимметрия стала результатом систематического усиления

¹ Если же добавить к официальной торговле нерегистрируемый экспорт, эта доля стала бы еще большей.

ния административного контроля над въездом и пребыванием китайских граждан. Эта рестриктивная политика преследовала цели обеспечения безопасности приграничных территорий, в том числе безопасности экономической. Тем не менее, сократившись численно, китайская миграция сохранила и даже укрепила свою невыгодную для российской стороны структуру: при незначительной доле трудовых мигрантов и туристов в ней доминировали лица, занятые нерегистрируемой или нелегальной торговлей. Их деятельность, связанная с выводом прибыли от торговли в Китай, не способствовала развитию экономики российского приграничья [27, с. 370—372]. Структура возросшей в 1995—2002 гг. российской миграции в Китай также была далека от оптимальной: ведущее место в ней занимали поездки с целью шопинга или участия в челночной торговле, организуемой китайскими предпринимателями. Таким образом, исходящая миграция также была сопряжена с оттоком за рубеж значительных денежных сумм.

В-третьих, поступающие из Китая в приграничные регионы инвестиции сосредотачивались не в производстве, а в основном в торговле и сфере услуг, то есть в отраслях с высокой оборачиваемостью средств. Учреждаемые в этих отраслях китайским бизнесом мелкие и средние предприятия создавали мало рабочих мест, большая часть из которых заполнялась работниками, прибывавшими из того же Китая [3; 23]. Подобная модель инвестирования не только лимитировала абсолютные объемы ввозимого китайского капитала, но и, по существу, изолировала его от экономической жизни российских регионов.

В этот период между приграничными регионами России, вовлеченными в сотрудничество с Китаем, сложились заметные внешнеэкономические различия. Для части из них (ЕАО, Амурская и Читинская области) Китай стал играть роль абсолютно доминирующего и, по сути, безальтернативного партнера, способного оказывать критически сильное воздействие на их внутренние социально-экономические процессы. Зависимость этих регионов от соседней страны особенно ярко проявлялась в сфере трансграничного товарооборота: от 70 до 95 % торговли ЕАО, Амурской и Читинской областей с этого времени, как правило, приходилось на Китай [32, с. 19; 40].

Особенностью следующего периода сотрудничества приграничных регионов с Китаем, продолжавшегося с 2003 по 2013 г., стал длительный и устойчивый (несмотря на мировой кризис 2009 г.) рост всех видов взаимных трансграничных потоков. Главными его предпосылками стали сочетание положительных тенденций экономической динамики по обе стороны границы и проводимая Китаем с начала 2000-х гг. политика «выхода вовне», предполагавшая целенаправленное расширение присутствия китайских товаров, рабочей силы и капитала на внешних рынках. Тем не менее и в данный период в разных сферах приграничного сотрудничества его развитие сохраняло свою неравномерность. С точки зрения темпов быстрее всех развивалось инвестиционное сотрудничество (прежде всего, входящие инвестиции из Китая¹), к ко-

¹ Инвестиции из России в Китай шли главным образом из западных регионов страны.

торому приближался двусторонний товарооборот. Темпы роста взаимной миграции были значительно более низкими. Вместе с тем по стоимостным показателям на фоне торговли прямые китайские инвестиции по-прежнему были ничтожны: в 2013 г. весь ДФО получил из Китая лишь 89,7 млн долларов [8].

Структурные характеристики приграничного сотрудничества с Китаем, сложившиеся в 1995—2002 гг., в целом сохраняли свое значение и в данный период. В то же время к ним добавились некоторые новые черты. Так, в приграничной торговле в 2003—2013 гг. особенно быстро росла доля импорта, в результате чего с 2007 г. ее сальдо для российской стороны, как правило, оказывалось отрицательным. Это, в частности, было обусловлено и тем, что источником сырьевого (особенно углеводородного) экспорта в Китай во все большей степени становились не приграничные, а внутренние (сибирские) регионы страны. В сфере миграции энергичные усилия российских властей по подавлению в 2004—2007 гг. «серой» (в том числе челночной) торговли привели к сокращению доли поездок с торговыми целями и расширению трудовой миграции¹. Однако уже с конца 2000-х гг. под влиянием политики евразийской интеграции китайских рабочих начали неуклонно вытеснять из ДФО выходцы из стран Центральной Азии. Что касается китайских инвестиций, то изменения 2003—2013 гг. затронули не их внутренние структурные особенности, а место в общем объеме иностранных инвестиций на Дальнем Востоке. В тот период доля китайского капитала в этом объеме была самой низкой за всю постсоветскую историю [27, с. 391].

На то, что росту масштабов российско-китайского приграничного сотрудничества сопутствует ухудшение его качественного содержания, неоднократно указывали российские ученые и эксперты [1; 12]. Эта проблема признавалась и представителями федеральной власти. Тем не менее декларирование в официальных заявлениях и документах необходимости корректировки структуры социально-экономических связей с Китаем, и в частности наращивания в них инвестиционной и туристической составляющих, долгое время не оказывало какого-либо заметного влияния на практику приграничного сотрудничества. Для того чтобы эта практика стала ощутимо меняться, понадобился «экзогенный шок», следствием которого явился кризис 2014—2016 гг.

Второй (после 1994 г.) крупнейший кризис в постсоветской истории российско-китайского сотрудничества был вызван всплеском международных политических противоречий между Россией и коллективным Западом и «войной санкций», затронувшей и Китай. Главным выражением кризиса 2014—2016 гг. стало двукратное падение объемов приграничной торговли (табл. 2.22). Кроме того, с ним было сопряжено снижение притока в приграничные регионы китайских инвестиций. Вместе с тем неожиданным проявлением этого кризиса, вызванным девальвацией рубля, стало резкое увеличение въезда в Россию и ее приграничные регионы китайских туристов [26].

¹ С 2003 по 2008 г. число трудовых мигрантов из КНР в приграничных регионах увеличилось в 2,5 раза [42].

Таблица 2.22

Динамика торговли Приморского, Хабаровского, Забайкальского краев, Еврейской автономной и Амурской областей, Республики Алтай с Китаем в 2010—2020 гг. (млн долл.)¹

Регион	Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Приморский край	Экспорт	771,4	991,9	852,3	1476,2	1889,5	1345,7	1096,1	1114,2	1373,4	1425,5	1295,4
	Импорт	3077,3	3158,4	3351,2	4754,6	3900,9	2057	1821,1	2138	2627,2	2814	2856,9
Хабаровский край	Экспорт	652,2	698,1	659,6	741,4	678	531,5	899,9	1457,3	1599,5	710,1	698,3
	Импорт	450,5	514,2	464,1	382,2	234,8	162,5	170	190,4	251,8	268,4	223,3
Забайкальский край	Экспорт	94,6	91,6	80,8	62,5	69,2	87,8	92,9	183,8	360,7	548,5	1025,8
	Импорт	363,7	507,4	496,6	522,5	537,4	461,1	393,6	515,7	539,8	368,3	392,1
Амурская область	Экспорт	130,6	209,8	348,9	401,9	335,6	371,9	311,9	274,6	337,9	297,6	345,3
	Импорт	255	414,2	685,8	383,3	338,5	153,3	133,8	180	231,3	214,2	204,4
Еврейская автономная область	Экспорт	8,5	10,7	15,7	16	22	36,5	33,1	118,3	142,5	114,1	192,5
	Импорт	36	49,2	44,9	68,1	66,8	40,1	26,8	32,4	27,1	23,1	8,5
Республика Алтай	Экспорт	0	0,2	0,9	0,05	0,4	15,6	11,5	1,3	0,8	2,5	4,8
	Импорт	0,05	4	4,4	3,2	3,2	2,4	4	6,5	6,5	5,1	4,9
Товарооборот по шести регионам		5839,85	6649,7	7005,2	8811,95	8076,3	5265,4	4994,7	6212,5	7498,5	6791,4	7252,2

¹ Составлено на основе: [9; 10].

Во многом ответом на данный кризис было решение федерального правительства по пересмотру своих планов развития Дальнего Востока. Новая селективная региональная политика Москвы, предусматривавшая финансирование дальневосточных проектов главным образом за счет внебюджетных источников, напрямую касалась отношений с Китаем. Привлечение в приграничные регионы китайского корпоративного бизнеса, его капитальных средств, технологий и компетенций, по существу, заняло место ключевой задачи данной политики. На это были ориентированы различные внедряемые в приграничье институциональные новации — от ТОРов и СПВ до более специализированных институтов. Другой важной задачей на китайском направлении стало удержание возросшего потока китайских туристов, что должно было быть обеспечено адресным снижением визовых барьеров и строительством туристической инфраструктуры.

С 2017 г. приграничное сотрудничество с Китаем вступило в период постепенного восстановления. Возобновился рост двустороннего товарооборота, причем приграничные территории России вновь смогли достичь преобладания в нем экспорта над импортом [10]. Работа институтов развития позволила привлечь в ДФО ряд крупных китайских инвесторов: по доле в объеме ПИИ в ТОРы и СПВ Китай к 2018 г. вышел на первое место¹. Впрочем, это не изменило скромной роли китайских инвестиций в общем объеме иностранного капитала, поступающего в приграничные регионы. Неоднозначной оказалась и динамика китайского туризма: большая часть наметившегося прироста турпотока из этой страны досталась не приграничным, а более отдаленным, особенно европейским, регионам России.

Позитивные тенденции нынешнего периода в развитии российско-китайского сотрудничества пока нельзя назвать достаточно устойчивыми². Тем не менее и в случае их сохранения ни в ближайшей, ни в среднесрочной перспективе сами по себе они не смогут изменить сложившейся модели этого сотрудничества. За прошедшие десятилетия отношения приграничных регионов с Китаем показали значительный рост своего развития, а также способность к географическому и отраслевому расширению. Но одновременно не менее наглядно они продемонстрировали и ригидность своих структурных особенностей, существенно снижающих выгодность этих отношений для российской стороны. Названные особенности, сформировавшиеся в основном еще во второй половине 1990-х гг., в целом продолжают определять динамику сотрудничества сторон и в настоящее время.

Результаты, проблемы и перспективы сотрудничества

На протяжении последних трех десятилетий отношения с Китаем стабильно выступали одним из важнейших факторов социально-экономического состояния российских регионов, граничащих с этой страной. Вместе с тем

¹ Корпорация развития Дальнего Востока.

² Хотя нельзя не отметить, что приграничная торговля с Китаем преодолела эпидемиологический кризис 2020 г. весьма успешно (табл. 2.22).

сам характер влияния этого фактора не оставался неизменным. В 1990-е гг., когда приграничные регионы были фактически оторваны от экономики европейской России, торговля с Китаем, наполнившая местные рынки дешевыми промтоварами и продовольствием, по сути, спасла их от социальной катастрофы. В те годы участие в челночной торговле дало заработок десяткам тысяч оставшихся без работы российских граждан, а использование труда китайских мигрантов (далеко не всегда законное) позволило сохранить производство на многих пострадавших от кризиса предприятиях. Дальневосточный экспорт в Китай (а также Японию и Южную Корею), темпы роста которого были в 1990-е гг. выше общероссийских [26], помог удержать экономику приграничья от еще более глубокого падения, которое в отсутствие этого фактора было бы неизбежным.

Однако уже в 2000-е гг. сотрудничество с Китаем приобрело для приграничных регионов иное значение. Несмотря на количественный рост объемов торгового, инвестиционного и миграционного взаимодействия, все более очевидной становилась его асимметричность, неравное распределение между сторонами его выгод и издержек. Наиболее явно эта асимметрия отразилась в динамике демографического и экономического градиентов на российско-китайской границе. На фоне депопуляции приграничных территорий России, опережающей общенациональную, численность и плотность населения в регионах с другой стороны границы устойчиво росли [46], а разрыв между значениями показателей подушевого валового продукта Дальнего Востока и Северо-Востока Китая, достигавший в 1988 г. 13,6 раза, к 2018 г. уменьшился до 1,5 раз [53; 55].

То, что сложившаяся модель сотрудничества с Китаем оказывает на экономику российского приграничья не развивающий, но скорее примитивизирующий и консервирующий эффект, обусловлено комплексом внутренних структурных проблем сотрудничества. В числе наиболее важных из этих проблем необходимо назвать следующие: 1) узость номенклатуры экспорта в Китай, в которой устойчиво преобладают сырьевые товары (топливо, металлы, рыба, лес); 2) высокая зависимость российских приграничных регионов от китайского импорта (составляющего более половины их общего ввоза), в котором сегодня доминируют не только продовольствие и ширпотреб, но и машиностроительная продукция; 3) существенное и устойчивое превышение объемов выездного туризма над въездным; 4) незначительный приток и низкая экономическая отдача от прямых инвестиций из КНР; 5) стихийность, низкая институционализированность приграничного сотрудничества, что благоприятствует широкому использованию в нем полуправовых и криминальных схем.

Названные проблемы, сохраняющие актуальность в течение многих лет, вряд ли могут разрешиться сами собой. Если приграничное сотрудничество с Китаем будет развиваться инерционно, то нынешние его структурные особенности лишь усилятся. К такому сценарию подталкивают не только объективные законы международного рынка, но и политика китайского государства, отводящего восточным территориям России роль своей сырьевой периферии. Судя по инвестиционным проектам последних лет, в дальнейшем Ки-

тай намерен распространять уже проверенную модель отношений с российскими регионами на новые виды сырья, переходя от полезных ископаемых к первичным (водным и земельным) ресурсам.

Изменить характер приграничного сотрудничества, сделав его действительно взаимовыгодным, может только активное вмешательство в его развитие российского государства. Определенные шаги в направлении стратегического планирования сотрудничества российских регионов с Китаем им уже предпринимались. С 2018 г. главным документом такого планирования является Программа развития российско-китайского сотрудничества в торгово-экономической и инвестиционной сферах на Дальнем Востоке РФ до 2024 г. Однако содержание Программы 2018—2024 гг. фактически закрепляет социально-экономическую периферийность дальневосточного макрорегиона. Набор проектов Программы отражает, прежде всего, интересы КНР и крупных российских корпораций, которые в целом вполне удовлетворены сложившейся структурной моделью приграничного сотрудничества. Потребности самих российских приграничных регионов, их населения, местного малого и среднего бизнеса остались в основном за рамками данного документа.

Между тем эффективность государственного управления приграничным сотрудничеством требует его многоуровневой организации, распределения управленческих функций и полномочий между широким кругом государственных и негосударственных субъектов этих отношений в соответствии с их интересами и возможностями. О том, что такая дифференциация и децентрализация управления может быть весьма продуктивной, свидетельствует пример того же Китая, где инициаторами, локомотивами и, в конечном счете, бенефициарами большинства проектов сотрудничества с Россией выступают именно приграничные провинции, уезды и города. Власти и бизнес регионального и местного уровней, хорошо знакомые с «изнанкой» современных отношений с Китаем, с их противоречиями и проблемами, при полноценном участии в управлении этими отношениями способны обеспечить их более тонкую, избирательную настройку. Опираясь на их поддержку, федеральная власть имела бы больше шансов решить сложнейшую (в условиях резкого неравенства потенциалов сторон сотрудничества) задачу нахождения точки баланса между приоритетами безопасности и развития своих приграничных территорий.

Список литературы

1. Антонова Н. Е., Бардаль А. Б., Калашиников и др. Экономическое сотрудничество России и Китая на Дальнем Востоке // *Пространственная экономика*. 2009. № 3. С. 134—158.
2. Арсентьева И. И. Российско-китайское приграничье: тенденции и перспективы развития // *Актуальные проблемы современных международных отношений*. 2013. № 2. С. 18—27.
3. Безруков И. С., Горбенкова Е. В. Перспективы использования азиатской рабочей силы в экономике Дальнего Востока России. Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2006.
4. Бурлаков В. А. Перспективы развития Туманганской инициативы в контексте геополитических процессов в СВА // *Ойкумена. Регионоведческие исследования*. 2012. № 1. С. 53—63.

5. Ван Ци. Проблема Восточного участка китайско-российской границы глазами китайских, российских и западных ученых. М. : Русская панорама, 2010.

6. Вардомский Л. Б. Российское порубежье в условиях глобализации. М. : Либроком, 2009.

7. Витковская Г., Зайончковская Ж. Новая столыпинская политика на Дальнем Востоке России // Перспективы Дальневосточного региона: межстрановые взаимодействия. М. : Гендальф, 1999. С. 102—104.

8. Внешнеэкономическая деятельность Амурской области за 2005—2013 годы : сборник / Амурстат. Благовещенск, 2014.

9. Внешняя торговля субъектов РФ СФО // Сибирское таможенное управление ФТС. URL: <https://stu.customs.gov.ru/folder/143386> (дата обращения: 15.02.2021—15.06.2021).

10. Внешняя торговля субъектов РФ ДФО // Дальневосточное таможенное управление ФТС. URL: <https://dvtu.customs.gov.ru/statistic> (дата обращения: 15.06.2021).

11. Внешняя торговля субъектов РФ ДФО // Дальневосточное таможенное управление ФТС. URL: <https://dvtu.customs.gov.ru/folder/143395> (дата обращения: 15.02.2021—15.06.2021).

12. Воскресенский А. Д. Россия и Китай: потенциал, перспективы, вызовы и проблемы регионального измерения отношений // Взаимодействие России и Китая в глобальном и региональном контексте: политические, экономические и социокультурные измерения. Владивосток : Изд-во ДВГУ, 2008. С. 70—135.

13. Геополитический потенциал трансграничного сотрудничества стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Владивосток : Дальнаука ; Изд-во ВГУЭС, 2010.

14. Горячко М. Д., Колосов В. А. Потенциал приграничного взаимодействия и развитие регионов на юге Дальнего Востока и Сибири // Российское пограничье: социально-политические и инфраструктурные проблемы : материалы Всероссийской научно-практической конференции. М. : ИП Матушкина И. И., 2016. С. 55—72.

15. Дальний Восток России: экономический потенциал / под ред. П. А. Минакира, Н. Н. Михеевой. Владивосток : Дальнаука, 1999.

16. Дальний Восток России: экономическое обозрение. Хабаровск : РИОТИП, 1995.

17. Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между РФ и КНР // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3418> (дата обращения: 17.06.2021).

18. Договоры между КНР и РФ // Право РФ и КНР. URL: <http://www.chinaruslaw.com/RU/CnRuTreaty/index.htm> (дата обращения: 16.06.2021).

19. Железнодорожный погранпереход Махалино — Хуньчунь (Китай) по итогам 2018 года выйдет на предел пропускных способностей // TKS. RU. URL: <https://www.tks.ru/logistics/2018/11/20/0002> (дата обращения: 24.06.2021).

20. Забияко А. П., Кобызов Р. А., Понкратова Л. А. Русские и китайцы: этномиграционные процессы на Дальнем Востоке. Благовещенск : Изд-во АмГУ, 2009.

21. Земцов С. П., Бабурин В. Л. Оценка потенциала экономико-географического положения регионов России // Экономика региона. 2016. Т. 12, вып. 1. С. 117—138.

22. Зуенко И. Ю., Чубаров И. Г. Возможная урбанизации периферийных территорий (на примере российско-китайской границы) // Азия и Африка сегодня. 2019. № 3. С. 10—17.

23. Иванов С. А. Миграция китайского капитала и труда в Приморском крае // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2014. № 4. С. 35—46.

24. Ивасита А. 4000 километров проблем. Российско-китайская граница. М. : АСТ ; Восток-Запад, 2006.

25. Каташев М. С. Особенности демографического развития в Республике Алтай в 1990—2015 гг. // Республики на востоке России: траектории экономического, демо-

графического и территориального развития : сборник научных статей по итогам Всероссийского научно-практического семинара. Улан-Удэ : Изд-во Бурятского научно-го центра СО РАН, 2018. С. 131—141.

26. *Киреев А. А.* Российский Дальний Восток в трансграничном взаимодействии с Китаем (конец 1980-х — конец 2010-х гг.): итоги в сравнительной перспективе // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2021. № 1. С. 106—119.

27. *Киреев А. А.* Дальневосточная граница России: тенденции формирования и функционирования (вторая половина XIX — начало XXI в.). Владивосток : Изд-во ДВФУ, 2011.

28. *Корниенко О. С., Романов М. Т.* Оценка потенциалов развития регионов Дальнего Востока и их внутренних взаимосвязей // Вестник ВГУ. Сер.: География. Геоэкология. 2018. № 2. С. 40—50.

29. *Корпорация* развития Дальнего Востока. Итоги 2019 г. URL: <https://erdc.ru/upload/krdv-report-2019.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).

30. *Костюнина Г. М., Баронов В. И.* Трансграничные свободные экономические зоны в зарубежных странах (на примере Китая) // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 2. С. 159—178.

31. *Ларин А. Г.* Китайские мигранты в России. История и современность. М. : Восточная книга, 2009.

32. *Ларин В. Л.* «Китайская экспансия» в восточных районах России в начале XXI в. через призму компаративистского анализа // Сравнительная политика. 2020. № 2. С. 9—27.

33. *Ларин В. Л.* В тени проснувшегося дракона: российско-китайские отношения на рубеже XX—XXI вв. Владивосток : Дальнаука, 2006.

34. *Ларин В. Л.* Российско-китайские отношения в региональных измерениях (80-е годы XX — начало XXI века). М. : Восток-Запад, 2005.

35. *Лукин А. В.* Медведь наблюдает за драконом. Образ Китая в России в XVII—XXI вв. М. : АСТ ; Восток-Запад, 2007. С. 290—329.

36. *Моисеева Л. А.* Создание на Дальнем Востоке России совместных предприятий с предпринимателями стран АТР // Россия и АТР. 2005. № 2. С. 58—71.

37. *МПК и Рабочие группы по развитию межрегионального и приграничного сотрудничества* // Портал внешнеэкономической информации Минэкономразвития РФ. URL: http://www.ved.gov.ru/interreg_cooperation/mpk_work_group/ (дата обращения: 19.06.2021).

38. *Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года* // Правительство России. URL: <http://static.government.ru/media/files/NAISPJ8QMRZUPd9LIMWJoeVhn116eGqD.pdf> (дата обращения: 18.06.2021).

39. *Нормативная база двусторонних консульских отношений* // Консульский информационный портал. URL: <https://www.kdmid.ru/> (дата обращения: 17.06.2021).

40. *О приграничном сотрудничестве Амурской области с Китаем* : записка / Амурстат. Благовещенск, 2011.

41. *Перечень пунктов пропуска через государственную границу РФ (по состоянию на 18 декабря 2020 г.)* // Министерство транспорта РФ. URL: <https://mintrans.gov.ru/storage/app/media/lbs/2perechen-punktov-propuska-dlya-razmeshcheniya-na-sayt.pdf> (дата обращения: 27.06.2021).

42. *Понкратова Л. А.* Китайская трудовая миграция на Дальний Восток России: современные реалии и перспективы // Российское предпринимательство. 2010. № 7-1. С. 185—190.

43. *Раковская Э. М., Давыдова М. И.* Физическая география России. Ч. 1. М. : ВЛАДОС, 2001.

44. *Рейтинг* инвестиционной привлекательности регионов RAEX за 2020 год. URL: <https://raex-a.ru/ratings/regions/2020#graph> (дата обращения: 26.06.2021).

45. *Российский Дальний Восток и Северо-Восточная Азия. Проблемы регионального сотрудничества*. М. : Эдиториал УРСС, 1998. Приложение.

46. *Российское пограничье: вызовы соседства* / под ред. В. А. Колосова. М. : ИП Матушкина И. И., 2018.

47. *Россия — Северо-Восточная Азия. Дальневосточный экономический мост на рубеже эпох* / С. П. Быстрицкий, В. К. Заусаев. М. : ИЭПП, 2007.

48. *Россия в АТР: роль, интересы и приоритеты обеспечения региональной безопасности и ускоренного экономического развития* / науч. ред. С. В. Севастьянов ; под общ. ред. А. Б. Вольнчука. Владивосток : Изд-во ДВФУ, 2016.

49. *Россия — Китай: шансы и вызовы отношений «новой эпохи»* / сост. А. О. Виноградов, А. С. Исаев, Е. И. Сафронова [и др.]. М. : ИДВ РАН, 2020.

50. *Татценко К. В.* Тенденции экономического взаимодействия Дальнего Востока России и Северо-Востока Китая. Владивосток : Дальнаука, 2006.

51. *Тихоокеанская Россия в интеграционном пространстве Северной Пацифики в начале XXI века: опыт и потенциал регионального и приграничного взаимодействия* / под ред. В. Л. Ларина. Владивосток : ИИАЭ ДВО РАН, 2017.

52. *Тихоокеанская Россия: страницы прошлого, настоящего, будущего* / отв. ред. П. Я. Бакланов. Владивосток : Дальнаука, 2012.

53. *Ткаченко Г. Г.* Географическая специализация внешней торговли территорий Дальнего Востока в сотрудничестве со странами Северо-Восточной Азии // Географические и геоэкологические исследования на Дальнем Востоке. Вып. 2. Владивосток : Дальнаука, 2006.

54. *Трансграничные миграции и принимающее общество: механизмы и практики взаимной адаптации* / науч. ред. В. И. Дятлов. Екатеринбург, 2009.

55. *Федеральная служба государственной статистики*. URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 20.06.2021).

56. *Фэн Шаолэй, Цуй Хэн.* Развитие Дальнего Востока и китайско-российские отношения: новое видение и новые подходы // Валдайские записки № 107 / Международный дискуссионный клуб «Валдай». М., 2019.

57. *China Statistical Yearbook 2019*. URL: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/index.htm> (дата обращения: 20.06.2021).

58. *Greater Tumen Initiative*. URL: <http://www.tumenprogram.org/> (дата обращения: 05.06.2021).

Глава 2.5. Российско-монгольское приграничное сотрудничество

Экономико-географическое положение и социально-экономическое состояние Республики Алтай, Республики Тыва, Республики Бурятия и Забайкальского края

Россия граничит с Монголией на протяжении 3485 км по территории четырех субъектов РФ: Республика Алтай, Республика Тыва, Республика Бурятия, Забайкальский край¹. Общее число муниципальных районов, непосред-

¹ Край образован 1 марта 2008 г. в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа.