

Трансграничное сотрудничество России и Китая: хаотичный расцвет и упорядоченная деградация

С. К. Песцов

Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока
Дальневосточного отделения РАН,
Российская Федерация, 690001, Владивосток, ул. Пушкинская, 89

Для цитирования: Песцов С. К. Трансграничное сотрудничество России и Китая: хаотичный расцвет и беспорядочная деградация // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. Т. 14. Вып. 1. С. 20–40. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.102>

На протяжении большей части истории российского государства актуальной остается задача «освоения и развития» отдаленных восточных территорий, остающихся его слаборазвитой приграничной периферией. Одним из возможных и достаточно эффективных инструментов решения этой задачи в современных условиях выступает трансграничное сотрудничество. Концептуально оформившись в рамках развивающегося европейского интеграционного процесса, идея и практика трансграничного сотрудничества были взяты на вооружение многими имеющими общие границы государствами, даже не связанными друг с другом интеграционными обязательствами. Вместе с тем признается, что ни наличие общей границы, ни готовность национальных правительств соседних государств к сотрудничеству не являются гарантией успеха трансграничной кооперации и, тем более, прогресса в развитии приграничных территорий. В данной работе рассматривается эволюция трансграничной кооперации на российском Дальнем Востоке, которое представлено почти исключительно российско-китайским трансграничным сотрудничеством. Новейшая история трансграничного сотрудничества на российско-китайской границе представляет в этом смысле весьма интересный кейс, исследование которого позволяет лучше понять как общие закономерности такого рода взаимодействий, так и специфические их особенности в контексте современных отношений России и Китая. Доминирующий тренд этого сотрудничества может быть охарактеризован как движение от неупорядоченного расцвета к упорядоченной деградации. Определяющим его фактором было и остается настойчивое стремление российского руководства к сохранению жесткого контроля над отдаленными территориями, в том числе посредством централизации и сосредоточения всех видов их взаимодействий с сопредельными странами на межгосударственном уровне.

Ключевые слова: Россия, Китай, региональное развитие, трансграничное сотрудничество.

Введение: к постановке проблемы

Задача «освоения и развития» своих восточных территорий остается для нашей страны в числе важных и актуальных с момента выхода Российской империи к Тихому океану. Три обстоятельства — богатство, отдаленность и малолюдность — стали настоящим «проклятием» российского Дальнего Востока, порождая устойчивый страх возможной его потери и подталкивая, поочередно или одновременно,

российские власти к наращиванию здесь оборонительных возможностей и попыткам хозяйственного оживления территории. И пока что ни один из уже опробованных подходов, несмотря на отдельные временные успехи, не привел к радикальному изменению облика Дальнего Востока, остающегося периферийной, депрессивной и теряющей свое население слаборазвитой окраиной. Российский Дальний Восток, по признанию многих, все также страдает от трех «де-»: депопуляции, деиндустриализации и деградации [1]. Не изменил, похоже, эту устойчивую и безрадостную тенденцию и объявленный в 2010 г. уже современной Россией четвертый в ее истории «поход» на Восток, получивший яркое концептуальное оформление в виде «разворота России лицом на Восток», ее «поворота к Азии» [2]. Этот поворот сопровождался стремительным потеплением межгосударственных отношений РФ с ее крупнейшим восточным соседом, Китаем, которые, по признанию руководства двух стран, ныне достигли беспрецедентно высокого уровня [3–5]. Все это, казалось бы, открывает широкие возможности и создает самые благоприятные условия для налаживания тесных кооперационных взаимодействий на общей границе, растянувшейся более чем на четыре тысячи километров, где соприкасаются периферийные регионы обеих стран, испытывающие острую потребность в развитии.

Трансграничное сотрудничество в современном мире рассматривается как один из достаточно эффективных и действенных инструментов преодоления периферийности приграничных регионов¹. Хотя концептуализация трансграничного сотрудничества как идеи и практики начала оформляться в контексте развивающегося европейского интеграционного процесса, с течением времени оно было взято на вооружение также государствами, имеющими общие границы, но не связанными друг с другом интеграционными обязательствами. Неизбежным результатом стало появление трансграничных взаимодействий в виде множества адаптационных модификаций с различиями в результатах и достижениях. В основе представлений о способности трансграничного сотрудничества стать действенным инструментом преодоления периферийности приграничных территорий смежных государств лежит несколько предположений. Общая их логика такова. Трансграничное сотрудничество открывает возможность включения в экономический оборот локальных факторов производства, которые в силу разных причин (отдаленность, труднодоступность, финансовые и технологические ограничения) остаются не вполне вовлеченными в национальные хозяйственные комплексы. Расширяя использование локальных ресурсов и возможностей, оно способствует росту экономической состоятельности приграничных территорий, превращая их в заинтересованных и активных участников процесса планирования и реализации стратегий развития. Рост хозяйственной состоятельности этих территорий, в свою очередь, увеличивает возможность и вероятность решения множества локальных проблем, которые либо не воспринимаются как важные или актуальные на общенациональном уровне, либо их решение тормозится отсутствием (недостатком) необходимых ресурсов.

Вместе с тем признается, что ни наличие общей границы, ни готовность национальных правительств соседних государств к сотрудничеству не являются гаран-

¹ Здесь и далее используется термин «трансграничное» сотрудничество как более предпочтительный, несмотря на незавершенность дискуссий, связанных со смысловым разграничением таких определений сотрудничества, как «трансграничное», «приграничное» или «транснциональное». См., напр.: [6].

тией успеха трансграничной кооперации и тем более прогресса в развитии приграничных территорий. Все это лишь возможности. Трансграничные взаимодействия могут оказаться ограниченными формальным уровнем («интеграция сверху»), и тогда «основным их продуктом становятся бюрократические проекты со скромным уровнем развития реальных трансграничных экономических отношений» [6, с. 139]. Более продуктивным может быть трансграничное сотрудничество самостоятельных субнациональных регионов, с большим основанием предполагающее способность производить трансграничные общественные блага и решать проблемы трансграничных внешних эффектов [6, с. 139].

Новейшая история трансграничного сотрудничества на российско-китайской границе представляет в этом смысле весьма интересный пример, исследование которого позволяет лучше понять как общие закономерности такого рода взаимодействий, так и специфические их особенности в контексте современных отношений России и Китая. В данной работе рассматривается эволюция трансграничной кооперации на российском Дальнем Востоке, которая представлена почти исключительно российско-китайскими трансграничным сотрудничеством. При этом основное внимание уделяется российскому взгляду и подходам к организации этого сотрудничества, во многом определившим его сегодняшние результаты.

Трансграничное сотрудничество на Дальнем Востоке: хаотичный расцвет

Начало попыткам налаживания трансграничного сотрудничества на Дальнем Востоке как одного из инструментов стимулирования развития этого региона в новейшей истории современной России было положено утвержденной постановлением Правительства РФ федеральной целевой программой «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» 1996 г. [7] и продолжено президентской программой «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы и до 2010 года» 2002 г. [8]. Основная цель в обоих документах определялась как обеспечение «устойчивого развития Дальнего Востока и Забайкалья с учетом геостратегических интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации» [8]. В качестве одного из важных приоритетов программа 1996 г. определяла стимулирование проектов международного и приграничного сотрудничества. С этой целью предполагалось проведение работы по приданию особого статуса приграничным административным образованиям региона, созданию свободных экономических зон, совершенствованию процедур пограничного, таможенного и миграционного контроля. В отредактированной президентской программе 2002 г. подчеркивалось, что приграничное сотрудничество на Дальнем Востоке России как комплексное взаимодействие приграничных территорий будет обеспечиваться системой мер, согласованных между сопредельными странами и субъектами Российской Федерации. Эти меры нацеливались на углубление начавшихся преобразований по превращению территорий российского Дальнего Востока в зону многоаспектного сотрудничества с приграничными регионами Монголии, Китая, Кореи и Японии с ориентацией на расширение производственно-экономических связей и повышение инновационной значимости приграничного сотрудничества [9, с. 120].

На практике же начало восстановлению экономических связей между соседними территориями двух стран в современном их виде было положено еще в советский период соглашением между СССР и КНР о возобновлении приграничной торговли 1982 г. Это способствовало, начиная с 1983 г., ее росту, хотя вплоть до конца 1980-х годов доля приграничной и межрегиональной торговли в суммарном советско-китайском товарообороте не превышала 5 %. В 1988 г. сторонами было подписано более широкое по содержанию соглашение об устройстве и развитии торгово-экономических отношений между провинциями, автономными районами и городами КНР, республиками, краями, областями, соответствующими предприятиями и организациями СССР, регулировавшее различные виды взаимодействия в сфере торговли, привлечения трудовых ресурсов, капиталовложений. Одновременно с этим обе стороны отказались от существовавшей ранее государственной монополии на приграничную торговлю, предоставляя право выхода на внешние рынки приграничным территориям, компаниям, предприятиям и организациям, что существенным образом подтолкнуло ее рост. Уже в 1989 г. доля приграничной торговли выросла в суммарном товарообороте до 16 % [10]. Продолжением этой линии стал Указ Президента РФ 1991 г. «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР», позволявший российским предприятиям любой формы собственности и вида деятельности заниматься экспортно-импортными операциями. Общая правовая база экономических взаимоотношений теперь уже между РФ и Китаем была создана Соглашением между правительством РФ и правительством КНР о торгово-экономических отношениях 1992 г. Как результат — общий объем российско-китайской торговли увеличился в 1992 г. до 5,9 млрд долл., при этом 90 % его приходилось на приграничную и местную торговлю [11, с. 91, 335].

Однако не только и не столько перемены в правовом регулировании двусторонних экономических отношений вызвали в начале 1990-х годов настоящий бум российско-китайской торговли на локальном уровне. Распад СССР, последовавший за этим экономический кризис и дезорганизация межрегиональных хозяйственных связей, неспособность российского правительства существенным образом помочь переживающей глубочайший спад экономике Дальнего Востока вынуждали власти и население региона к поиску альтернативных способов выживания, одним из которых стало расширение торговли в самых примитивных ее формах с соседними территориями Китая. Оставшиеся без какой-либо федеральной поддержки дальневосточные регионы пытались выжить, в полной мере используя слабость государственного регулирования и децентрализацию внешнеэкономической деятельности [10]. «...В условиях глубокого экономического обвала, разрыва внутривнутрихозяйственных связей и кризисного состояния внутреннего рынка в России региональные экономические связи с Китаем при всей их уродливости и неупорядоченности не только стали средством поддержания местной промышленности и выживания населения Дальнего Востока... но и способствовали существенному росту российско-китайской торговли вообще» [11, с. 337–338].

Важным фактором, способствовавшим в этот период расширению приграничного сотрудничества, стали усилия дальневосточных регионов по самоорганизации и поиску оптимальных стратегий действий в условиях нарастающего кризиса. Одна из них основывалась на перспективах активизации и расширении трансгра-

ничных взаимодействий. Индивидуальные усилия в этом направлении отдельными территориями Дальнего Востока стали предприниматься уже с конца 1980-х годов. Первое советско-китайское соглашение приграничного уровня — Протокол об учреждении приграничной торговли и организации экономического и технического сотрудничества между Забайкальским районом Читинской области СССР и городом Маньчжурия (Маньчжоули) Автономного района Внутренняя Монголия — было подписано в апреле 1988 г. Вслед за ним, в июне этого же года администрации Приморского края и провинции Цзилинь согласовывают Протокол намерений по расширению торгово-экономического сотрудничества. Еще через месяц руководством Сахалинской области подписываются документы об установлении прямых связей с Шэньяном, а затем с городом Харбином, провинциями Хэйлунцзян и Ляонин. Позднее, в июне и сентябре 1990 г., были заключены Соглашение о дальнейшем расширении сотрудничества между Читинской областью и Автономным районом Внутренняя Монголия и Соглашение об установлении дружественных связей между Читинской областью и АРВМ. В июне 1991 г. подписывается Соглашение о развитии и укреплении торгово-экономических, хозяйственных и культурных отношений между Амурской областью и провинцией Хэйлунцзян [11, с. 30–33].

В условиях нарастания кризисных явлений региональные власти начинают предпринимать попытки согласования своих действий, в том числе связанных с организацией трансграничного сотрудничества. В августе 1990 г. руководителями Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской, Камчатской, Магаданской и Сахалинской областей, Еврейской автономной области заключается Соглашение об основных принципах социально-экономического сотрудничества и учреждается Межрегиональная ассоциация «Дальний Восток и Забайкалье», призванные способствовать согласованию стратегий развития и координации действий [12]. Одним из важных направлений деятельности Ассоциации стало рассмотрение проблем в отношениях между территориями российского Дальнего Востока и северо-восточными провинциями Китая. В июне 1993 г. она инициировала проведение специального Межрегионального совещания по проблемам развития пограничных переходов и инфраструктуры внешнеэкономических связей. Одним из ответов на инициативы Ассоциации стало подписание Правительством РФ в 1993 г. распоряжения о перечислении части таможенных пошлин, взимаемых за экспорт товаров и услуг, в фонды территориальных органов власти для развития приграничной инфраструктуры [9, с. 119]. В 1998 г. в целях координации деятельности территорий Дальнего Востока России и северо-восточных провинций КНР был образован Российско-китайский координационный совет по межрегиональному и приграничному торгово-экономическому сотрудничеству. Его основные усилия были направлены на разработку проектов модельных межрегиональных соглашений. Так, в частности, администрациями Приморского края и Читинской области были разработаны и направлены на согласование в Министерство экономического развития и торговли РФ проекты соглашения «О приграничных торговых комплексах», призванные стимулировать развитие и укрепление межрегионального и приграничного сотрудничества [9, с. 121].

Для Москвы, однако, интенсификация «диких» и неупорядоченных трансграничных взаимодействий, особенно на отдаленном и слабо контролируемом Дальнем Востоке, представляла собой настоящую головную боль. Она воспринимала

их как вынужденные, неэквивалентные, наносящие ущерб и способствующие созданию стратегической угрозы. И потому, даже в ситуации отсутствия возможностей оказания регионам реальной экономической помощи, приоритет был отдан ограничениям. Уже в 1992 г. российские базовые пошлины на бартерный импорт с предшествующих 15 % были увеличены до 30 %, а еще через год они выросли до 50 %. В июне 1992 г. был полностью запрещен вывоз за рубеж по бартеру товаров, имеющих стратегическое значение. Одновременно вводились дополнительные ограничения на «челночную» торговлю. Наконец в январе 1994 г. на границе РФ и КНР был введен визовый режим [11, с. 94–95].

Руководство большинства дальневосточных регионов придерживалось крайне двусмысленных и неопределенных позиций. С одной стороны, оно не могло не признать, что приграничная торговля являлась одним из немногих средств поддержания деградирующей хозяйственной активности и социального благополучия на их территориях. С другой — стремительно расцветающие на этой торговле приграничные китайские города, резко контрастирующие с остающимися безликими российскими поселениями на другой стороне границы, все больше укрепляли их подозрения относительно далеко не равных выгод, которые извлекаются сторонами из трансграничных взаимодействий [13]. И такого рода подозрения имели под собой реальные основания. Острый товарный дефицит в России начала 1990-х годов действительно создал благоприятные условия для проникновения китайского бизнеса на российский рынок. «Преобладание бартера в торговле, умелая ее организация и поддержка со стороны центрального и местного правительств дали Китаю возможность для неэквивалентного обмена импортируемого им из России по заниженным ценам сырья, энергоресурсов и транспортных средств на свои потребительские товары, зачастую невысокого качества» [11, с. 93]. Деловую активность китайской стороны региональные власти Дальнего Востока в большинстве своем также воспринимали в качестве конкурентной угрозы местному бизнесу, который они рассматривали как фундамент укрепления собственной силы и самостоятельности [14]. Беспокоил их и неизбежный в условиях слабой институционализации трансграничных взаимодействий рост разного рода негативных явлений, связанных с контрабандой, нелегальной миграцией, коррупцией и ростом преступности. Все это, часто в гипертрофированном виде, использовалось ими в том числе и для оказания давления на центр с целью увеличения объемов получаемой финансовой и иной помощи.

Трансграничное сотрудничество на Дальнем Востоке: упорядоченная деградация

Российский подход к организации трансграничного сотрудничества регионов Дальнего Востока, остающийся актуальным до сегодняшнего дня, сформировался во второй половине 1990-х годов. Этот период оказался для российско-китайского сотрудничества в этой области переломным: обе страны предприняли ряд шагов по упорядочению приграничной торговли, в результате которых их стратегии по организации взаимодействий на локальном уровне стали расходиться все дальше. Публично заявляя о сохранении представлений о потенциале приграничной торговли как инструменте развития сопредельных территорий,

Китай пошел по пути всемерной поддержки своих приграничных территорий в их усилиях по расширению и содержательной диверсификации трансграничных взаимодействий, тогда как Россия все больше стала склоняться к стратегии их сдерживания и ограничения.

Новая китайская концепция приграничного экономического сотрудничества, определившая дальнейшее развитие приграничных территорий Китая, стала оформляться с 1996 г. после принятия Госсоветом КНР Уведомления по вопросам приграничной торговли. Одним из важных ее элементов стало созданию зон взаимной торговли (*хуши маои цюй*) на приграничных территориях, призванных способствовать развитию и упорядочиванию торговой деятельности. На китайской границе с Россией было создано 12 подобных районов, основной функцией которых выступала организация народной торговли товарами с включением в один комплекс вспомогательных функций: складирования, финансовых и бытовых услуг и т. д. На основе таких зон предполагалось развивать не только торговлю и туризм, но и переработку, высокотехнологичные отрасли промышленности и сферу услуг [15, с. 54–55].

Чуть раньше, в ноябре 1995 г., для обсуждения проблем приграничной торговли было организовано специальное заседание российского правительства. Совещание подтвердило стремление придать приграничной торговле «более цивилизованный характер... стимулировать ее развитие и благодаря ей — развитие непосредственно прилегающих к границе районов» [11, с. 340–341]. Цивилизованный характер в понимании руководства страны означал предоставление таможенных льгот крупным столичным торговым компаниям, начало которому было положено переменами в таможенной политике РФ 1994 г. Это, в свою очередь, способствовало их экспансии на региональные рынки, перераспределению таможенных сборов в пользу федерального центра и ослаблению экономической самостоятельности дальневосточных территорий [11, с. 340–341]. Одновременно с этим федеральный центр, по сути, начал саботировать местные инициативы по переводу трансграничного сотрудничества в «цивилизованное» русло. Так, неоднократные обращения руководства Амурской области к руководству страны с проектами создания свободной экономической зоны долгое время вообще оставались без ответа. Лишь в 1994 г. президент РФ поручил правительству подготовить проект соглашения между РФ и КНР о создании в области такой зоны. Согласование проектов продолжалось до июня 1997 г., завершившись подписанием Меморандума по вопросу создания в России зоны технико-экономического развития. Однако, согласно этому документу, стороны согласились всего лишь «продолжить работу в этом направлении», поскольку Россия оказалась неспособна обеспечить принятие закона о свободных экономических зонах [11, с. 353–354]. Позже аналогичная судьба постигла и другие подобные инициативы, связанные с предлагаемыми дальневосточными властями проектами создания приграничных торгово-экономических комплексов (ПТЭК) между Россией и Китаем в районе городов Благовещенск — Хэйхэ, Забайкальск — Маньчжоули и поселка Пограничный — Суйфэнхэ. Последний даже дошел до стадии утверждения российским правительством в феврале 2001 г. На китайской стороне работы по его реализации полностью завершились к 2005 г., тогда как на российской никаких заметных подвижек так и не произошло. Еще меньшими достижениями характеризовался процесс создания других ПТЭК [16].

С той же энергией, с какой российско-китайские взаимодействия ограничивались российским руководством на локальном уровне, они всячески поддерживались на межгосударственном уровне. В апреле 1996 г. во время визита президента РФ Б. Н. Ельцина в Китай стороны объявили о намерении к 2000 г. довести объем торговли между двумя странами до 20 млрд долл. Это было также подтверждено в конце года в ходе заседания двусторонней межправительственной комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству. Однако основным средством достижения этого рубежа, по мысли российского руководства, должны были стать масштабные поставки российского оборудования для реализации крупных проектов на территории КНР [11, с. 96].

Централизация российско-китайских экономических взаимодействий и перевод большей их части на федеральный уровень облегчались инициативами региональных администраций Дальнего Востока. С середины 90-х годов власти приграничных с Китаем территорий развернули борьбу против незаконного применения иностранной рабочей силы на своих территориях. В августе 1995 г. с предложением о введении визового режима, в том числе и для туристических обменов, к главе российского правительства обратилась администрация Приморского края [11, с. 361]. Почти единодушно критически оценили местные власти подписанное РФ и КНР в феврале 1998 г. соглашение об упрощенном пропуске российских и китайских граждан в торговые комплексы в районе российско-китайской государственной границы. В качестве своеобразной реакции на него стало принятие руководством Хабаровского края в 1999 г. специального закона «Об ответственности за нарушение порядка привлечения и использования в Хабаровском крае иностранной рабочей силы» [11, с. 120].

Очередным шагом на пути усиливающейся централизации управления трансграничными взаимодействиями российских регионов стал Федеральный закон № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», появившийся в 1999 г. и вводивший регулирование внешнеэкономического сотрудничества российских приграничных регионов (имеющих государственную границу) в общие правовые рамки [17]. В действительности он «юридически исключил возможность регионов проводить самостоятельную внешнеэкономическую политику и фактически перераспределил полномочия в этой сфере в пользу центра. Закон разрешил местным властям устанавливать все виды международных связей (кроме военно-политических), но заключать официальные соглашения можно только при одобрении центра» [18, с. 30]. За этим последовала утвержденная правительством РФ в 2001 г. Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации [19]. И окончательная точка, ограничивающая самостоятельность и сколько-нибудь значимые инициативы региональных властей, в том числе касающиеся и вопросов трансграничного сотрудничества, была поставлена принятием в декабре 2004 г. президентского законопроекта об отмене прямых губернаторских выборов [20].

Начало новому этапу в истории развития трансграничной кооперации на Дальнем Востоке было положено в ноябре 2009 г. специальной Программой сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики на 2009–2018 гг. [21]. По мнению некоторых отечественных специалистов, эта программа представляла

собой попытку практической реализации идеи интенсификации трансграничной кооперации с опорой на координацию планов и усилий в развитии соседних территорий двух стран, которая впервые получила признание на федеральном уровне. Ее появление, считают они, можно трактовать как попытку федерального центра придать новый импульс развитию приграничного (шире — межрегионального) партнерства, основываясь на предположении, что «согласованные на высоком уровне приоритеты взаимодействия будет проще перевести в практическое русло, чем инициативы снизу» [22, с. 99–100]. Однако с большим основанием данная программа может интерпретироваться как вынужденная и компромиссная уступка российского руководства давлению со стороны Китая, с точки зрения которого экономическая кооперация на локальном уровне представляет собой один из важных инструментов развития собственного северо-восточного приграничья. В этом случае Китай, считает Г. Кристофферсен, продвигал, а Россия сопротивлялась местной интеграции через их общую границу. Чтобы мотивировать Россию, китайское руководство увязало региональную экономическую интеграцию своего Северо-Востока и российского Дальнего Востока с реализацией масштабных проектов общенационального уровня, таких как строительство трансграничных трубопроводов. Россия, положение которой осложнилось низкими ценами на мировом рынке нефти, вынуждена была согласиться. Но соглашение о трансграничной «региональной интеграции, получившее название “Программа сотрудничества между северо-востоком Китайской Народной Республики и Дальним Востоком и Восточной Сибирью Российской Федерации (2009–2018 годы)”, так и осталось для нее второстепенным соглашением, которому уделялось меньше внимания, чем нефтепроводу» [23]. Именно это в итоге предопределило провал данного проекта. Многочисленные объяснения, которые, по мнению разных отечественных и зарубежных специалистов, привели к такому итогу — бюрократический подход и кулуарность подготовки, отсутствие необходимого экспертного сопровождения, непродуманность механизмов реализации и многое другое [24; 25, с. 56; 26; 27, с. 7], — по сути являются производными отсутствия у российского руководства готовности и способности развивать трансграничную кооперацию и хозяйственные взаимодействия на региональном уровне. И сама Программа, и ее публичное представление в России выглядели так, как будто изначально готовились в расчете на негативную реакцию. И такая реакция — со стороны близких к власти и независимых экспертов, представителей федеральной и региональных властей, журналистов и общественности — последовала незамедлительно, все больше укрепляя имидж соглашения как инструмента превращения российского Дальнего Востока в сырьевой придаток Китая [24, с. 111–112].

Официально Программа была подписана президентом РФ Д. А. Медведевым и председателем КНР Ху Цзиньтао 23 сентября 2009 г. «на полях» сессии Генеральной ассамблеи ООН в Нью-Йорке. Ее основной целью, как отмечалось в преамбуле, являлась координация усилий по реализации стратегий регионального развития России и Китая и действий по осуществлению федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г.» и «Программы по возрождению районов Северо-Востока Китая». В качестве основных направлений кооперации были определены: (1) работа по модернизации приграничной инфраструктуры (строительство и реконструкция пунктов

пропуска); (2) расширение сотрудничества в сфере транспорта; (3) создание и развитие зон научно-технического сотрудничества; (4) урегулирование сферы трудовой деятельности; (5) сотрудничество в сфере туризма, в области охраны окружающей среды и гуманитарное сотрудничество. В приложении к программе были перечислены 205 ключевых проектов сотрудничества, предложенных сторонами. Из них 94 предполагалось реализовать на российской стороне (по 12 в Забайкальском крае, Амурской области и Хабаровском крае, 10 — в Камчатском крае, по 9 — Иркутской области и Республике Бурятия, по 7 — в Еврейском автономном округе и Сахалинской области, 6 — в Магаданской области, 5 — в Приморском крае, 4 — на Чукотке и 1 — в Якутии) и 111 в Китае (37 в провинции Цзилинь, 33 — в провинции Хэйлунцзян, 21 — в Автономном районе Внутренняя Монголия и 20 — в провинции Ляонин). Из вошедших в программу российских проектов примерно треть была ориентирована исключительно на добычу ресурсов, на китайской стороне все без исключения проекты были связаны с производством и/или переработкой [21].

Одной из особенностей Программы, как считают некоторые специалисты, являлись не только ее широта и охват практически всех аспектов межрегионального сотрудничества, но и попытка определения перечня конкретных, наиболее перспективных инвестиционных проектов. Однако именно последнее стало причиной наиболее резкой ее критики [25]. Основные претензии касались проектов, внесенных российской стороной, которые, по общему мнению, угрожали Дальнему Востоку превращением его в сырьевой придаток Китая и ресурсную базу для развития его северо-восточных регионов [28, с. 200–201]. Не меньшее число возражений вызывали и некоторые другие планируемые мероприятия, в частности связанные с развитием приграничной инфраструктуры и грозящие, по мнению критиков, увеличением числа китайцев на Дальнем Востоке и ростом китайской контрабанды [29, с. 248–250]. Как отмечалось в российских медиа, «соседям это нужно, очевидно, для активного и быстрого проникновения во все уголки нашего безбрежья со своими товарами и вывоза российского сырья, леса, морепродуктов и создания своих точек развития. По сути, речь идет о тихой экспансии» [30].

Общая негативная реакция позволила российской стороне практически сразу после обнародования Программы начать ее ревизию, внося изменения, призванные, с одной стороны, нивелировать общественное раздражение и, с другой стороны, создать впечатление готовности ее выполнять². Тем не менее при подведении в 2014 г. промежуточных итогов исполнения Программы обнаружилась довольно печальная картина. Констатируя отсутствие сколько-нибудь значимых прорывов в ее реализации, итоговый отчет, хотя и не явным образом, связывал это с действиями и позицией китайской стороны. Из числившихся в списке ключевых 40 инвестиционных проектов регионального сотрудничества Программы в субъектах Дальнего Востока и Забайкалья РФ на начало 2015 г., отмечалось в отчете, на стадии реализации находилось только 19 (47,5%), и лишь в 11 из них участие принимали китайские инвесторы (27,5%). Еще 16 проектов находились на этапе поиска инвесторов (40%), причем интереса к ним с китайской стороны не проявлялось в течение нескольких лет; фактически это означало, что дальнейшего развития эти

² Одним из таких шагов, демонстрирующих готовность продолжать обсуждение вопросов трансграничных взаимодействий, стало учреждение в 2013 г. Совета сотрудничества между регионами Дальнего Востока России и Северо-Востока Китая.

проекты не получают. Таким образом, из 40 проектов китайские инвесторы оказались незаинтересованными в реализации 29 (72,5 %). Одновременно с этим признавалось, что отсутствие эффективного механизма согласования привело к тому, что многие предлагаемые российской стороной проекты с самого начала не представляли интереса для китайских участников. В целом, как оказалось, внимание китайской стороны практически не привлекают какие-либо проекты обрабатывающих производств на территории Дальнего Востока России. Отсутствие значимых предпочтений сделало малоинтересными такие проекты также и для потенциальных российских участников, будь то государственные структуры или крупный российский бизнес. Наконец, как было подчеркнуто в этом документе, существующее российское законодательство слабо мотивирует участвовать в международном инвестиционном сотрудничестве и местные органы власти [31].

Сохранявшийся на уровне риторики интерес России и Китая к развитию межрегионального и приграничного взаимодействия в реальности постепенно все больше превращался в сферу периферийного внимания [32, с. 140]. Программа регионального сотрудничества практически перестала упоминаться в официальных документах обеих сторон. В совместном заявлении РФ и КНР 2015 г., однако, сторонами было подчеркнута необходимость усиления «плановых начал в межрегиональном сотрудничестве, повышение его практической отдачи», для чего было решено создать Совет сотрудничества между регионами Дальнего Востока России и Северо-Востока Китая. Одновременно с этим решением российского правительства регионам было отказано в праве предлагать какие-либо инвестиционные проекты без их предварительной проработки и жесткого отбора на различных уровнях власти [25, с. 60]. Годом позже руководители РФ и КНР в очередной раз ритуально подтвердили стремление «расширять и углублять сотрудничество между регионами двух стран, активно применяя опыт, накопленный, в частности, в форматах “Дальний Восток России — Северо-Восток Китая” и “Волга — Янцзы”», совершенствуя формы и механизмы взаимодействия [24, с. 116].

В 2015–2017 гг. в целях упорядочения и стимулирования трансграничного сотрудничества на российском Дальнем Востоке российским правительством были одобрены два документа, отчасти повторяющие и дополняющие друг друга: Концепция развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества». Они уточняли и конкретизировали понятие «приграничное сотрудничество» как часть международных отношений РФ, международных и внешнеэкономических связей ее приграничных субъектов и муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации с субъектами приграничного сотрудничества сопредельных государств. Ими также были определялись термины «территории приграничного сотрудничества» и специально — «дальневосточные приграничные территории», к каковым были отнесены территории муниципальных образований субъектов РФ, расположенных в пределах Дальневосточного федерального округа, прилегающих к государственной границе с Китайской Народной Республикой, Корейской Народно-Демократической Республикой и Монголией. К числу основных субъектов приграничного сотрудничества были отнесены в порядке значимости: Российская Федерация, приграничные субъекты Российской Федерации и их муниципальные образования.

В составе Дальневосточного федерального округа к числу таковых были отнесены Республика Бурятия, Забайкальский, Приморский и Хабаровский края, Амурская область и Еврейская автономная область [33]. Концепция была одобрена Правительством РФ в конце октября 2015 г. Она констатировала, что экономику дальневосточных приграничных территорий отличают «значительная доля участия ряда приграничных муниципальных образований в инвестиционной деятельности субъектов Российской Федерации» и «инвестиционная привлекательность приграничных территорий для формирования особых режимов предпринимательской деятельности и развития внешнеэкономического сотрудничества». Однако эти и другие связанные геостратегическим положением и природно-ресурсным потенциалом преимущества «не используются в полной мере в связи с отсутствием эффективных комплексных мер», способствующих «интеграции дальневосточных приграничных территорий в международное приграничное сотрудничество и кооперацию».

В качестве меры для привлечения инвестиций в проекты развития приграничного сотрудничества Концепция предлагала «актуализировать перечень ключевых проектов регионального сотрудничества в рамках Программы сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 гг.)». К наиболее перспективным были отнесены: производственная кооперация, связанная с переработкой сырья; совместное производство различных видов машиностроительной продукции; развитие транспортных коридоров и строительство объектов трансграничной, приграничной, транспортной и туристической инфраструктуры; организация совместных предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции; развитие туризма; сотрудничество в сфере науки, образования, культуры и охраны окружающей среды. Несколько большая конкретика отличала документ в части описания проектов строительства и развития трансграничной инфраструктуры, включая международные транспортные коридоры «Приморье-1» и «Приморье-2» [33]. Специальный раздел Концепции был посвящен созданию эффективной системы мотивации органов местного самоуправления, субъектов предпринимательской деятельности и некоммерческих организаций к развитию дальневосточных приграничных территорий, а также повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на дальневосточных приграничных территориях. Связанные с этим мероприятия включали проведение социологических исследований и опросов проживающих на этих территориях граждан, мониторинг социально-экономического положения территорий и внедрение лучших практик в сфере их развития, а также подготовку методических рекомендаций по привлечению федерального финансирования и помощи.

Характерной особенностью Концепции стало особое внимание, уделяемое экономическому развитию приграничных территорий на основе «формирования и удержания конкурентных преимуществ» и использования приграничного сотрудничества для создания экспортноориентированных производств. Акцентирование важности конкурентных преимуществ приграничных территорий Дальневосточного федерального округа перед приграничными территориями сопредельных стран свидетельствует, как справедливо полагают некоторые отечественные

специалисты, об ориентации скорее на соперничество, чем на кооперацию и достижение синергетического эффекта с приграничными территориями КНР и КНДР [22, с. 98].

Что касается принятого в июле 2017 г. Федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества», то он главным образом распределяет и закрепляет полномочия в этой сфере. К полномочиям федерального органа исполнительной власти (ныне — Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики) он относит «разработку, реализацию и обеспечение проведения единой государственной политики в сфере приграничного сотрудничества», определение его приоритетных направлений, реализацию программ, координацию действий и оценку результатов. Полномочия приграничных субъектов включают проведение встреч, консультаций, заключение соглашений о приграничном сотрудничестве, участие в разработке проектов и реализации программ приграничного сотрудничества, а также сбор информации об осуществлении связей приграничного субъекта. Им также вменяется в обязанность ежегодно до 1 февраля «информировать соответствующие федеральные органы о состоянии приграничного сотрудничества и результатах его осуществления» [34].

В 2018 г. закончился срок действия Программы сотрудничества между Северо-Востоком Китайской Народной Республики и Дальним Востоком и Восточной Сибирью Российской Федерации (2009–2018), которая так и не привела к каким-либо существенным прорывам в сотрудничестве российско-китайских приграничных районов. Решение об отказе от нее и разработке нового варианта соглашения было принято в сентябре 2017 г. на очередном заседании межправительственной комиссии по сотрудничеству Северо-Востока Китая и Дальнего Востока и Байкальского региона России. И если китайская сторона не скрывала своего разочарования результатами реализации Программы, что обернулось для нее существенными экономическими потерями [26], то с российской стороны ни особых сожалений, ни критического анализа не последовало. Более того, история строительства некоторых из запланированных флагманских объектов Программы, таких как железнодорожный мост Нижнеленинское — Тунцзян, подтверждает изначальное скептическое отношение России к идее расширения сотрудничества на региональном уровне [32, с. 321–322]. Это подтверждал и появившийся в начале сентября 2017 г. Доклад о комплексном развитии регионов Дальнего Востока Государственного совета Российской Федерации. В нем развивалась идея новой модели развития, одобренная на первом заседании Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока еще в октябре 2013 г. В соответствии с ней явное предпочтение отдавалось «масштабным инфраструктурным и инвестиционным проектам, реализация которых сама по себе дает мощный заряд экономике макрорегиона», таким как «развитие Транссибирской и Байкало-Амурской магистрали, Северного морского пути, международных транспортных коридоров, космодрома “Восточный” и др.» [35, с. 5]. Что касается мер по развитию Дальнего Востока, планируемых к реализации на локальном уровне, Доклад упоминал только «возможность создания совместных с Китаем трансграничных территорий опережающего развития в окружении создаваемых мостовых переходов в Амурской области и Еврейской автономной области» и создание «трансграничной территории опережающего развития

под совместным российско-китайским управлением на острове Большой Уссурийский» [35, с. 99].

Упоминания о том, что стороны стремятся «продолжать углублять двустороннее приграничное сотрудничество», хотя и становились все более абстрактными, тем не менее настойчиво воспроизводились в различных документах по итогам встреч лидеров России и Китая, вызывая к жизни новые идеи, связанные с двусторонней трансграничной кооперацией, и реанимируя некоторые из тех, которые ранее осуществить не удалось. В феврале 2018 г. на заседании Межправительственной комиссии по сотрудничеству Северо-Востока и Дальнего Востока и Байкальского региона России была представлена новая инициатива: «Годы китайско-российского сотрудничества и обменов 2018–2019». Ее основной целью было определено укрепление китайско-российских экономических отношений на локальном уровне в области инвестиций, торговли, промышленности, сельского хозяйства и культурного обмена [26]. Одновременно с этим в повестке российско-китайского регионального сотрудничества вновь появилась концепция «трансграничных территорий опережающего развития» (ТТТОР). В качестве таковой была определена территория, прилегающая к сопредельным населенным пунктам Пограничный и Суйфэньхэ, на месте заявленного еще в 2001 г. проекта «Приграничный торгово-экономический комплекс» (ПТЭК). Позднее в документах российского Министерства экономического развития появилось упоминание уже о трех возможных ТТТОР: «Пограничный — Суйфэньхэ», «Благовещенск — Хэйхэ» и «Остров Большой Уссурийский (Хэйсяцзыдао)», а в ходе дискуссий в рамках Восточного экономического форума 2018 г. обозначились еще две возможные территории такого типа: «Хасан — Хуньчунь» и «Нижнеленинское — Тунцзян» [27, с. 14–15].

Свое новое оформление сотрудничество на российско-китайской границе получило благодаря двум новым документам, подписанным в ноябре 2018 г. Ими стали Программа развития российско-китайского сотрудничества в торгово-экономической и инвестиционной сферах на Дальнем Востоке Российской Федерации на 2018–2024 гг. [36] и План развития сельского хозяйства Дальнего Востока и Байкальского региона России и Северо-Востока Китая [37]. Новая Программа менее масштабна и амбициозна. Она не предполагает расширения экономической интеграции между Северо-Востоком Китая и Дальним Востоком России и не рассчитана на нее; по сути, она предназначена в основном для российского Дальнего Востока, что позволяет, полагают некоторые отечественные специалисты, более точно ее определить как «пятилетний план Минвостока по работе с китайскими партнерами» [38]. Программа не определяет конкретных участников, не связывает стороны какими-либо жесткими обязательствами, перечисляя, без установления сроков их реализации, отдельные проекты, которые предлагаются для инвестирования китайской стороне. В числе проектов чисто приграничного сотрудничества документ упоминает развитие острова Большой Уссурийский в качестве «уникальной территории, которая способна стать центром притяжения туристов», и развитие острова Русский как «международного научно-образовательного и технологического кластера в масштабах Азиатско-Тихоокеанского региона» [36]. В ней также в очередной раз перечисляется несколько трансграничных инфраструктурных проектов, разговор о которых ведется с середины 1990-х годов, включая транспортные коридоры Приморье-1 и 2, железнодорожный мост Нижнеленинское —

Тунцзян и автомобильный мост Благовещенск — Хэйхэ, с обязательством достроить их, соответственно, в 2019 и 2020 гг.³

Еще меньше деталей известно о плане развития сельского хозяйства. Он предлагает потенциальным инвесторам меры государственной поддержки, включая преференции, которые предоставляют режимы территорий опережающего развития и свободного порта Владивосток, с целью привлечения их к развитию трех дальневосточных ТОР в Приморском крае, Амурской и Сахалинской области, имеющих сельскохозяйственную специализацию [39]. В отдельных комментариях по этому поводу говорится также о мерах, содействующих расширению взаимных поставок молока и мяса птицы, а также экспорту в Китай соевых бобов и свинины с российского Дальнего Востока. Российские официальные лица подчеркивают, что замещение 10 % продовольствия, которое КНР импортирует из США и Бразилии, экологически чистой продукцией из России позволит Китаю сэкономить 1 млрд долл. ежегодно [40].

Заключение

Во время визита председателя КНР Си Цзиньпина в Санкт-Петербург в июне 2019 г. лидеры двух стран в очередной раз обсудили двустороннее сотрудничество на региональном уровне. По их мнению, на российском Дальнем Востоке и Северо-Востоке Китая оно развивается успешно с опорой на использование обеими сторонами своих сравнительных преимуществ.

В реальности, однако, ситуация выглядит не столь радужной. Далеко не очевиден прогресс российско-китайской трансграничной кооперации даже в самых простых ее формах. В 2018 г. объем торговли российского Дальнего Востока составил только 87,6 % от уровня 2013 г., причем импорт региона сократился почти вдвое, составив 51,5 % от уровня 2013 г. Несмотря на все разговоры о важности приграничных связей с Китаем и связанные с этим многочисленные решения и программы, доля ДВФО в общем объеме российско-китайской торговли снизилась с 13,8 % в 2013 г. до 9,9 % в 2018 г. Объем прямых инвестиций из КНР в ДФО на 1 января 2019 г. составил 619 млн долл., это 16,9 % от объема прямых китайских капиталовложений в РФ и всего лишь 0,9 % от общего объема ПИИ в ДФО [27, с. 13–15]. Реализация необходимых для полноценной приграничной кооперации инфраструктурных объектов часто тормозится, а проекты по их созданию переходят из одного программного документа в другой.

Все большее число фактов указывает на то, что интерес к российско-китайскому приграничному сотрудничеству с обеих сторон постепенно угасает. Ранее существовавшие оптимистические оценки уступают место скепсису, связанному с отсутствием какого-либо значимого прогресса в экономических взаимодействиях на региональном уровне [41, с. 15]. Китайская сторона все более сдержанно оценивает как перспективы производственной кооперации на локальном уровне ввиду малой емкости рынка регионов российского Дальнего Востока, так и транзитные выгоды, ограничением которых выступает его инфраструктурная неразвитость. Китайские представители выражают недовольство деловым климатом,

³ Вице-премьер и полномочный представитель президента в Дальневосточном федеральном округе Ю. Трутнев в декабре 2019 г. сообщил, что железнодорожный мост через Амур Нижнеленинское — Тунцзян будет построен к концу 2020 г.

несовершенством правил и излишней бюрократизацией, господствующими на российском Дальнем Востоке [26]. С российской стороны аналогичному отношению способствуют диаметрально противоположные результаты в плане создания торговой, транспортной и жилой инфраструктуры, достигнутые за годы российско-китайских приграничных взаимодействий по разные стороны границы [26, с. 16]. Модернизированные стратегии развития многих дальневосточных регионов России последних лет отличает преобладание опасений в сравнении с представлениями о возможностях и перспективах приграничного сотрудничества [27, с. 8–9; 42, с. 112–113].

В целом эволюция трансграничного сотрудничества на российском Дальнем Востоке в новейшее время вполне может быть охарактеризована как движение от неупорядоченного расцвета к упорядоченной деградации. Содержание этого процесса в значительной мере определялось и продолжает определяться настойчивым стремлением российского руководства сохранять жесткий контроль над отдаленными территориями, в том числе посредством централизации и сосредоточения на межгосударственном уровне всех видов их внешних взаимодействий с сопредельными странами.

Это стремление является реакцией, обусловленной так называемым синдромом потери контроля как представлением о снижении способности центральной власти осуществлять предпочтительную политику по мере увеличения дистанции (физической и психологической), отделяющей ее от объекта управления — периферийной территорией⁴. Чем больше эта дистанция, тем более твердой становится убежденность управляющего центра в неизбежном росте хаоса в остающихся без надлежащего контроля отдаленных регионах и угрозе их утраты вследствие увеличения внутренней отчужденности или враждебной внешней экспансии. Ответом в этом случае могут быть две принципиально отличающиеся стратегии. Одна из них циклически воспроизводится в подходах российского руководства к управлению региональным развитием, всякий раз оборачиваясь неудачей. Она предполагает все большую централизацию управления и ужесточение контроля посредством создания вспомогательных (промежуточных) управленческих структур, прямых назначений, совершенствование правил и усложнение отчетности как способа нивелирования негативных эффектов дистанции, разделяющий центральное правительство и периферийную территорию. Вторая, демонстрирующая большой потенциал в самых разных контекстах, но не приживающаяся в российских реалиях, основывается на делегировании полномочий, разделении ответственности и расширении самостоятельности периферийных территорий. Принципиально иные результаты сотрудничества между регионами России и Китая, наблюдаемые на китайской стороне границы, являются наглядным подтверждением эффективности подобной стратегии даже в авторитарных системах.

Литература

1. Хироши Кимура (2013), Несоответствие между риторикой и реальностью: что должна сделать Москва для развития Дальнего Востока России? *Россия и АТР*, № 2, с. 5–28.

⁴ Данная гипотеза представляет собой развитие модели градиента потери силы (LSG), предложенной в свое время К. Боулдингом для анализа и объяснения международных конфликтов. См.: [43].

2. Тихоокеанский вектор внешней политики России. Круглый стол ПИР-Центра. 06.12. 2010. URL: http://www.perspektivy.info/oykumena/azia/tihookeanskij_vektor_vneshnej_politiki_rossii_2012-02-06.htm (дата обращения: 18.09.2020).
3. Отношения России и Китая — образец взаимодействия в 21 веке — министр иностранных дел Сергей Лавров. URL: <https://www.dvnovosti.ru/khab/2016/05/31/51148/ixzz5TUL0IGGI> (дата обращения: 12.10.2020).
4. Путин: между Россией и Китаем сложились уникальные отношения доверия и сотрудничества. URL: <https://tass.ru/vef-2018/articles/5557636> (дата обращения: 09.10.2020).
5. Министр иностранных дел Китая назвал отношения с Россией лучшими в истории. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2017/03/08/680350-mid-kitaya> (дата обращения: 12.10.2020).
6. Севастьянов, С. В., Лайне, Ю. и Киреев, А. А. (ред.) (2016), *Введение в исследование границ*. Владивосток: Дальнаука.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. N 480 «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года». URL: <https://rg.ru/1996/05/16/dv-zabaykal-dok.html> (дата обращения: 09.10.2020).
8. Постановление Правительства Российской Федерации О федеральной целевой программе «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010 года» от 19 марта 2002 г. № 169. В редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 21.11.2007 г. N 801. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102040746&backlink=1&nd=102075305> (дата обращения: 12.10.2020).
9. Аносов, Л. А. (отв. ред.). (2014), *Российский Дальний Восток: стратегия развития в XXI веке*: монография. М.: Институт экономики РАН.
10. Александрова, М. В. *20 лет российско-китайского межрегионального и приграничного сотрудничества*. URL: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=36118> (дата обращения: 09.10.2020).
11. Ларин, В. Л. (2006), *В тени проснувшегося дракона: Российско-китайские отношения на рубеже XX–XXI веков*. Владивосток: Дальнаука.
12. Межрегиональная Ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье». URL: <http://assoc.khv.gov.ru/about> (дата обращения: 24.06.2020).
13. Изотов, Д. А. (2014), Проблемы экономического взаимодействия сопредельных регионов России и Китая, *Регионалистика*, т. 1, № 1, с. 48–70.
14. Минакир, П. А. (2012), О концепции долгосрочного развития экономики макрорегиона: Дальний Восток, *Пространственная экономика*, № 1, с. 7–28.
15. Иванов, С. А. (2009), Формирование приграничного с Россией пояса открытости КНР, *Ойкумена. Регионоведческие исследования*, № 3, с. 52–59.
16. Зуенко, И. Ю. *Окно в Китай: почему у Казахстана получилось, а у России нет*. URL: <https://carnegie.ru/commentary/68012> (дата обращения: 22.09.2020).
17. *Федеральный закон от 04.01.1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»*. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13347> (дата обращения: 13.10.2020).
18. Иванов, С. И. (2016), Без полномочий, ресурсов и целей: роль региональной власти Дальнего Востока в продвижении экономического сотрудничества с Китаем, *Россия и АТР*, № 2, с. 27–45.
19. *Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации» от 9 февраля 2001 года N 196-р*. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901780926> (дата обращения: 09.10.2020).
20. *Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. N 1603 О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации*. URL: <https://rg.ru/2004/12/29/gubernatori-dok.html> (дата обращения: 09.10.2020).
21. *Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 гг.) от 23.09.2009 г.* URL: http://www.russchinatrade.ru/assets/files/ru-ru-cn-coop/programm_coop.pdf (дата обращения: 09.09.2020).
22. Чубаров, И. Г. и Михайлова, Е. В. (2017), Проблемы преодоления периферийности российско-китайского трансграничья, *Россия и АТР*, № 4, с. 88–105.
23. Christoffersen, G. (2020), Sino-Russian Local Relations: Heihe and Blagoveshchensk, *The ASAN Forum*. March — April 2020, vol. 8, no. 2. URL: <http://www.theasanforum.org/sino-russian-local-relations-heihe-and-blagoveshchensk/> (дата обращения: 23.10.2020).

24. Муратшина, К. Г. (2017), Программа сотрудничества регионов Дальнего Востока и Восточной Сибири РФ и Северо-Востока КНР на 2009–2018 гг. в российско-китайском трансграничном взаимодействии: значение, эволюция, риски, *Вестник Томского государственного университета*, № 417, с. 110–120.
25. Иванов, С. А. (2018), Программа сотрудничества восточных регионов России и северо-восточных регионов Китая: политическая значимость и экономическая эффективность, *Таможенная политика России на дальнем Востоке*, № 1 (78), с. 54–65.
26. Christoffersen, G. (2019), *Chinese Northeast-Russian Far East Regional Cooperation: Old and New Programmes*. URL: <https://theasiadialogue.com/2019/06/19/chinese-northeast-russian-far-east-regional-cooperation-old-and-new-programmes/> (дата обращения: 12.10.2020).
27. Ларин, В. Л. и Ларина, Л. Л. (2020), Экономические отношения Тихоокеанской России с Китаем: между установками, желаниями и действительностью, *Таможенная политика России на Дальнем Востоке*, № 1 (90), с. 5–23.
28. Александрова, М. В. (2010), Программа сотрудничества смежных территорий России и Китая: история, факты, пути осуществления, *Китай в мировой и региональной политике*. М.: ИДВ РАН, с. 198–222.
29. Гельбрас, В. (2011), Г.Китай и АТЭС в условиях глобального кризиса, *Владивосток 2012: АТЭС и новые возможности России*. М.: Университетская книга, с. 234–254.
30. Готванский, В. И. (2010), *Тихая экспансия Китая*, 23.09.2010 URL: https://www.ng.ru/regions/2010-09-23/5_china.html (дата обращения: 06.11.2020).
31. О ходе реализации Программы сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 годы) в 2014 году. URL: <http://assoc.khv.gov.ru/regions/foreign-economic-activities/russian-chinese-cooperation-program-monitoring/788> (дата обращения: 09.10.2020)
32. Ларин, В. Л. (ред.) (2017), *Тихоокеанская Россия в интеграционном пространстве Северной Пацифики в начале XXI века: опыт и потенциал регионального и приграничного взаимодействия*. Владивосток: ИИАЭ ДВО РАН.
33. Концепция развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2015 года N 2193-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420313859> (дата обращения: 08.11.2020).
34. Федеральный закон от 26 июля 2017 г. N 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». URL: <https://rg.ru/2017/07/31/sotrudnichestvo-dok.html> (дата обращения: 08.11.2020).
35. Доклад о комплексном развитии регионов Дальнего Востока. Государственный совет Российской Федерации. 6 сентября 2017 г. URL: <https://minvr.gov.ru/upload/doc/22-12-2017/doklad-o-kompleksnom-razviti-dalnego-vostoka.pdf> (дата обращения: 15.07.2020).
36. Программа развития российско-китайского сотрудничества в торгово-экономической и инвестиционной сферах на Дальнем Востоке Российской Федерации на 2018–2024 годы. URL: <http://russian.mofcom.gov.cn/article/speechheader/201811/20181102808776.shtml> (дата обращения: 04.11.2020).
37. Россия и КНР планируют развивать сельское хозяйство на Дальнем Востоке. URL: <https://minvr.gov.ru/press-center/news/19653/> (дата обращения: 09.10.2020).
38. Зуенко, И. Как Китай будет развивать Дальний Восток. URL: <https://carnegie.ru/commentary/77590> (дата обращения: 17.10.2020).
39. Россия и КНР планируют развивать сельское хозяйство на Дальнем Востоке. URL: <https://minvr.gov.ru/press-center/news/19653/> (дата обращения: 17.10.2020).
40. Сопредседатели российско-китайской МПК обсудили сотрудничество на Дальнем Востоке РФ. URL: <http://www.dfo.gov.ru/trutnev/3413/> (дата обращения: 09.10.2020).
41. Изотов, Д. А. и Юн, С. Е. (2011), Приграничное сотрудничество как объект исследования, *Ойкумена*, № 4, с. 8–21.
42. Иванов, С. А. (2017), Прагматизм и конспирология: представления чиновников юга Дальнего Востока России о китайских инвесторах, *Известия Иркутского государственного университета. Сер. Политология. Религиоведение*, т. 21, с. 110–117.
43. Boulding, K. (1962), *Conflict and Defence*. New York: Harper and Row.

Статья поступила в редакцию 21 ноября 2020 г.

Статья рекомендована в печать 15 декабря 2020 г.

Контактная информация:

Песцов Сергей Константинович — д-р полит. наук, глав. науч. сотр.; skpfox@yandex.ru

Cross-border cooperation of Russia and China: Chaotic prosperity and ordered degradation

S. K. Pestsov

Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far East,
Far-Eastern branch of RAS,
89, Pushkinskaya ul., Vladivostok, 690001, Russian Federation

For citation: Pestsov S. K. Cross-border cooperation of Russia and China: Chaotic prosperity and ordered degradation. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, 2021, vol. 14, issue 1, pp. 20–40. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.102> (In Russian)

Throughout most of the history of the Russian state, the task of “exploration and development” of the remote eastern territories, which remain on the country’s underdeveloped border periphery, continues to be relevant. One of the possible and quite effective tools for solving this problem in modern conditions is cross-border cooperation. Having conceptually taken shape within the framework of the developing European integration process, the idea and practice of cross-border cooperation was adopted by many states with common borders, even those not connected with each other by integration obligations. At the same time, it is recognized that neither the presence of a common border nor the willingness of the national governments of neighbour states to cooperate are a guarantee of the success of cross-border cooperation and, moreover, progress in the development of border areas. This article examines the evolution of cross-border cooperation in the Russian Far East, which is almost exclusively represented by Russian-Chinese cross-border cooperation. The recent history of cross-border cooperation on the Russian-Chinese border is in this sense a remarkably interesting case, the study of which makes it possible to better understand both the general laws of this kind of interaction and their specific features in the context of contemporary relations between Russia and China. The dominant trend of this cooperation can be characterized as a movement from chaotic prosperity to ordered degradation. Its determining factor was and remains the persistent desire of the Russian leadership to maintain tight control over remote territories, including through the centralization and concentration of all types of their interactions with neighbouring countries at the interstate level.

Keywords: Russia, China, regional development, cross-border cooperation.

References

1. Khiroshi Kimura (2013), The mismatch between rhetoric and reality: what should Moscow do to develop the Russian Far East? *Russia and the Pacific*, 2, pp. 5–22. (In Russian)
2. *The Pacific vector of Russia’s foreign policy. PIR Center Round Table*. 06.12. 2010. Available at: http://www.perspektivy.info/oikumena/azia/tihookeanskij_vektor_vneshnej_politiki_rossii_2012-02-06.htm (accessed: 18.09.2020). (In Russian)
3. *Relations between Russia and China — an example of interaction in the 21st century — Foreign Minister Sergei Lavrov*. Available at: <https://www.dvnovosti.ru/khab/2016/05/31/51148/ixzz5TUL0IGGI> (accessed: 12.10.2020). (In Russian)
4. *Putin: Russia and China have a unique relationship of trust and cooperation*. Available at: <https://tass.ru/vef-2018/articles/5557636> (accessed: 09.10.2020). (In Russian)
5. *Chinese Foreign Minister calls relations with Russia the best in history*. Available at: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2017/03/08/680350-mid-kitaya> (accessed: 12.10.2020). (In Russian)
6. Sevast’yanov, S. V., Layne, Yu., and Kireyev, A. A. (eds) (2016), *Introduction to Boundary Research*. Vladivostok: Dal’nauka Publ. (In Russian)
7. *Resolution of the Government of the Russian Federation of April 15, 1996 No.480 On the approval of the federal target program “Economic and social development of the Far East and Transbaikalia for the period up to 2013”*. Available at: <https://rg.ru/1996/05/16/dv-zabaykal-dok.html> (accessed: 09.10.2020). (In Russian)

8. Resolution of the Government of the Russian Federation On the federal target program "Economic and social development of the Far East and Transbaikalia for 1996-2005 and up to 2010", 19.03.2002, No. 169, As amended by the Resolution of the Government of the Russian Federation of November 21, 2007 No. 801. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102040746&backlink=1&&nd=102075305> (accessed: 12.10.2020). (In Russian)
9. Anosova, L. A. (ed.) (2014), *Russian Far East: development strategy for the 21st century*. Moscow: Institut ekonomiki RAN Publ. (In Russian)
10. Aleksandrova, M. V. (2009), *20 years of Russian-Chinese interregional and cross-border cooperation*. Available at: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=36118> (accessed: 09.10.2020). (In Russian)
11. Larin, V. L. (2006), *In the shadow of the awakened dragon: Russian-Chinese relations at the turn of the 20th and 21st centuries*. Vladivostok: Dal'nauka Publ. (In Russian)
12. *Interregional Association for Economic Interaction of Subjects of the Russian Federation "Far East and Transbaikalia"*. Available at: <http://assoc.khv.gov.ru/about> (accessed: 24.06.2020). (In Russian)
13. Izotov, D. A. (2014), Problems of economic interaction between adjacent regions of Russia and China, *Regionalistika*, 1 (1), pp. 48–70. (In Russian)
14. Minakir, P. A. (2012), On the concept of long-term development of the economy of the macroregion: the Far East, *Prostranstvennaia ekonomika*, no. 1, pp. 7–28. (In Russian)
15. Ivanov, S. A. (2009), Formation of the China Openness Belt, bordering Russia? *Oikumena. Regionovedcheskie issledovaniia*, no. 3, pp. 52–59. (In Russian)
16. Zuyenko, I. Yu. (2017), *Window to China: why Kazakhstan succeeded, but Russia does not*. Available at: <https://carnegie.ru/commentary/68012> (accessed: 22.09.2020). (In Russian)
17. *Federal Law of 04.01.1999 No. 4-FZ "On coordination of international and foreign economic relations of the subjects of the Russian Federation"*. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13347> (accessed: 13.10.2020). (In Russian)
18. Ivanov, S. I. (2016), Without powers, resources and goals: the role of the regional authorities of the Far East in promoting economic cooperation with China, *Russia and the Pacific*, 2, pp. 27–45. (In Russian)
19. *Order of the Government of the Russian Federation "On approval of the Concept of cross-border cooperation in the Russian Federation" dated February 9, 2001 No. 196-r*. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/901780926> (accessed: 09.10.2020). (In Russian)
20. *Decree of the President of the Russian Federation of December 27, 2004 N 1603 "On the procedure for considering candidates for the position of a senior official (head of the highest executive body of state power) of the constituent entity of the Russian Federation"*. Available at: <https://rg.ru/2004/12/29/gubernatori-dok.html> (accessed: 09.10.2020). (In Russian)
21. *Cooperation program between the regions of the Far East and Eastern Siberia of the Russian Federation and the North-East of the People's Republic of China (2009–2018)*. 23.09.2009. Available at: http://www.russchinatrade.ru/assets/files/ru-ru-cn-coop/programm_coop.pdf (accessed: 09.09.2020). (In Russian)
22. Chubarov, I. G. and Mikhaylova, E. V. (2017), Problems of overcoming the periphery of the Russian-Chinese cross-border area, *Russia and the Pacific*, 4, pp. 88–105. (In Russian)
23. Christoffersen, G. (2020), Sino-Russian Local Relations: Heihe and Blagoveshchensk, *The ASAN Forum*, 8 (2). Available at: <http://www.theasanforum.org/sino-russian-local-relations-heihe-and-blagoveshchensk/> (accessed: 23.10.2020).
24. Muratshina, K. G. (2017), Cooperation program between the regions of the Far East and Eastern Siberia of the Russian Federation and the North-East of the People's Republic of China (2009–2018) in Russian-Chinese cross-border interaction: significance, evolution, risks, *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 417, pp. 110–120. (In Russian)
25. Ivanov, S. A. (2018), Cooperation program between the regions of the Far East and Eastern Siberia of the Russian Federation and the North-East of China: political relevance and economic efficiency, *Tamozhennaia politika Rossii na dal'nem Vostoke*, no. 1 (78), pp. 54–65. (In Russian)
26. Christoffersen, G. (2019), *Chinese Northeast-Russian Far East Regional Cooperation: Old and New Programmes*. Available at: <https://theasiadialogue.com/2019/06/19/chinese-northeast-russian-far-east-regional-cooperation-old-and-new-programmes/> (accessed: 12.10.2020).
27. Larin, V. L. and Larina, L. L. (2020), Economic Relations of Pacific Russia with China: Between Attitudes, Desires and Reality, *Tamozhennaia politika Rossii na Dal'nem Vostoke*, no. 1 (90), pp. 5–23. (In Russian)
28. Aleksandrova, M. V. (2010), *Cooperation program for adjacent territories of Russia and China: history, facts, ways of implementation. China in world and regional politics*. Moscow: IDV RAN Publ., pp. 198–222. (In Russian)

29. Gel'bras, V. G. (2011), China and APEC amid the global crisis, *Vladivostok 2012: APEC and Russia's new opportunities*. Moscow: Universitetskaya kniga Publ., pp. 234–254. (In Russian)
30. Gotvanskiy, V. I. (2010), *China's quiet expansion*. 23.09.2010. Available at: https://www.ng.ru/regions/2010-09-23/5_china.html (accessed: 06.11.2020). (In Russian)
31. *On the implementation of the Program of Cooperation between the regions of the Far East and Eastern Siberia of the Russian Federation and the North-East of the People's Republic of China (2009–2018) in 2014*. Available at: <http://assoc.khv.gov.ru/regions/foreign-economic-activities/russian-chinese-cooperation-program-monitoring/788> (accessed: 09.10.2020). (In Russian)
32. Larina, V. L. (ed.) (2017), *Pacific Russia in the integration space of the North Pacific at the beginning of the 21st century: experience and potential of regional and cross-border interaction*. Vladivostok: IIAE DVO RAN Publ. (In Russian)
33. *The concept of development of border areas of the Russian Federation sub-entities that are part of the Far Eastern Federal District. Approved by the order of the Government of the Russian Federation of October 28, 2015, no. 2193-r*. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/420313859> (accessed: 08.11.2020). (In Russian)
34. *Federal Law of July 26, 2017, no. 179-FZ "On the basics of cross-border cooperation"*. Available at: <https://rg.ru/2017/07/31/sotrudnichestvo-dok.html> (accessed: 08.11.2020). (In Russian)
35. *Report on the integrated development of the regions of the Far East. State Council of the Russian Federation*. September 6, 2017. Available at: <https://minvr.gov.ru/upload/doc/22-12-2017/doklad-o-kompleksnom-razvitii-dalnego-vostoka.pdf> (accessed: 15.07.2020). (In Russian)
36. *Development program of Russian-Chinese cooperation in trade, economic and investment spheres in the Far East of the Russian Federation for 2018–2024*. Available at: <http://russian.mofcom.gov.cn/article/speech-header/201811/20181102808776.shtml> (accessed: 04.11.2020). (In Russian)
37. *Russia and PRC plan to develop agriculture in the Far East*. Available at: <https://minvr.gov.ru/press-center/news/19653/> (accessed: 09.10.2020). (In Russian)
38. Zuyenko, I. (2018), *How China will develop the Far East*. <https://carnegie.ru/commentary/77590> (accessed: 17.10.2020). (In Russian)
39. *Russia and China plan to develop agriculture in the Far East*. Available at: <https://minvr.gov.ru/press-center/news/19653/> (accessed: 17.10.2020). (In Russian)
40. *Co-chairs of the Russian-Chinese IGC discussed cooperation in the Russian Far East*. Available at: <http://www.dfo.gov.ru/trutnev/3413/> (accessed: 09.10.2020). (In Russian)
41. Izotov, D. A. and Yun, S. Ye. (2011), Cross-border cooperation as a research project. *Oikumena*, 4, pp. 8–21. (In Russian)
43. Ivanov, S. A. (2017), Pragmatism and conspiracy theories: representations of officials in the south of the Russian Far East about Chinese investors. *Izvestiia Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Politologiya. Religiovedenie*, vol. 21, pp. 110–117. (In Russian)
43. Boulding, K. (1962), *Conflict and Defence*. New York: Harper and Row.

Received: November 21, 2020

Accepted: December 15, 2020

Author's information:

Sergey K. Pestsov — Dr. Sci. in Political Sciences, Chief Researcher; skpfox@yandex.ru