

## Приграничное сотрудничество между Россией и Китаем: глубинные препятствия развития

© 2022

DOI: 10.31857/S013128120021444-9

### **Кашин Василий Борисович**

Кандидат политических наук, директор Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) НИУ ВШЭ (адрес: 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17). ORCID: 0000-0001-9283-4528. E-mail: vkashin@hse.ru

### **Янькова Александра Дмитриевна**

Стажер-исследователь Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) НИУ ВШЭ (адрес: 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17). ORCID: 0000-0002-7209-9818. E-mail: ayankova@hse.ru

*Статья поступила в редакцию 26.04.2022.*

#### *Аннотация:*

Приграничное сотрудничество между Россией и Китаем является не только важной частью двустороннего взаимодействия, но и стимулом для ускоренного развития приграничных территорий. Изучение его результатов за последние 30 лет позволяет отследить институциональные изменения обеих стран, а также общую динамику их внешнеторговой и инвестиционной активности. Главной особенностью нынешнего состояния российско-китайского приграничного сотрудничества является постепенное угасание интереса к нему с обеих сторон, что противоречит растущему числу государственных программ, рамочных соглашений и инициатив, имеющих серьезную политическую поддержку. Китай все более сдержанно оценивает транзитные выгоды и перспективы производственной кооперации на локальном уровне ввиду малой емкости рынка российского Дальнего Востока и его инфраструктурной неразвитости. Обе страны демонстрируют недоверие, двухсторонние проекты приобретают все более рассогласованный характер, их реализация затягивается, а ее результаты противоречат возложенным на них ожиданиям. Чтобы понять причины такого дисбаланса, в статье последовательно анализируются основные измерения и показатели российско-китайского приграничного сотрудничества, особенности существующей на данный момент нормативно-правовой базы и институциональной основы, а также результаты реализации ряда государственных программ и крупных двухсторонних проектов. На примере успешных и неудачных кейсов предпринимается попытка выявить препятствия на пути развития межрегионального сотрудничества на разных уровнях, включая такие глубинные проблемы, как сопротивление местных элит и недооценка реальных внешнеэкономических особенностей и возможностей регионов, и сравнить их с проблемами, выделяемыми китайскими экспертами.

#### *Ключевые слова:*

приграничное сотрудничество, региональная экономика, местные элиты, Дальний Восток, Россия, Китай.

#### *Для цитирования:*

Кашин В.Б., Янькова А.Д. Приграничное сотрудничество между Россией и Китаем: глубинные препятствия развития // Проблемы Дальнего Востока. 2022. № 4. С. 41–55.  
DOI: 10.31857/S013128120021444-9.

Начиная с 2013 г. ускоренное развитие Дальнего Востока стало одним из ключевых направлений государственной политики России, что было обусловлено «Поворотом на Восток» во внутренних и внешних делах. Необходимость интеграции этого макрорегиона в Азиатско-Тихоокеанский регион подразумевала создание благоприятного инвестиционного климата, развитие экспортоориентированных отраслей промышленности и малого и среднего бизнеса. Концептуальную основу данного курса сформировала идея опережающего, инновационного развития, которая включала модернизацию технологической структуры экономики на основе совершенствования социально-экономической системы и ее территориальных подсистем. Кроме того, политика была направлена на по-

вышение уровня бюджетной самодостаточности региона, что обеспечивалось бы притоком инвестиций, ведущих к экономическому росту.

Для развития Дальнего Востока приграничное сотрудничество имеет принципиальное значение. В основном оно представлено взаимодействием приграничных регионов Дальневосточного федерального округа России и Северо-Востока Китая. Результаты российско-китайского приграничного сотрудничества за последние 30 лет отражают институциональные изменения двух стран за этот период, а также состояние внешней торговли, миграции населения, рабочей силы и туризма<sup>1</sup>.

Однако все большее число фактов свидетельствует о появлении глубинных проблем приграничного сотрудничества и о постепенном угасании интереса к нему с обеих сторон<sup>2</sup>. Китай все более сдержанно оценивает транзитные выгоды и перспективы производственной кооперации на локальном уровне ввиду малой емкости рынка регионов российского Дальнего Востока и их инфраструктурной неразвитости<sup>3</sup>. Кроме того, у населения региона укореняется мнение, что «Поворот на Восток» и укрепление приграничного сотрудничества с Китаем существуют исключительно в интересах крупного бизнеса. В результате даже позитивные изменения не отождествляются с государственной политикой.

В настоящий момент существует достаточное количество инициатив по укреплению приграничного сотрудничества с КНР, согласованных свыше и обладающих существенной политической поддержкой. Однако их реализация на местах оказывается, как правило, невозможной из-за несоответствия местной специфике, в том числе позиции влиятельных групп местной элиты, возможностям местной бюрократии, состоянию нормативно-правовой базы межрегионального сотрудничества и других факторов. В статье последовательно проанализированы основные направления, программы и инициативы по развитию трансграничного сотрудничества между Россией и Китаем с целью выявления важнейших, но не всегда очевидных препятствий его развития.

## **Основные измерения и индикаторы российско-китайского приграничного сотрудничества**

Приграничные регионы ДФО условно подразделяются на экономически слабо зависимые (Приморский и Хабаровский края) и сильно зависимые от Китая (Амурская об-

<sup>1</sup> 杨文兰: 中俄蒙边境三角区经贸合作方略 [Ян Вэньлань. Стратегия экономического и торгового сотрудничества в пограничном треугольнике Китай-Россия-Монголия] // 开放导报. 2016年. 第1期. 第56页.

<sup>2</sup> 徐黎丽, 乌日丽: 中俄边境口岸的特点及发展优劣势反思 [Сюй Лили, У Жили. Размышления о характеристиках, преимуществах и недостатках развития пограничных переходов между Китаем и Россией] // 贵州民族研究. 2021年. 第42期. 第59页; 胡明, 田文泉: 新发展格局下中俄经贸合作: 回顾、现状及展望 [Ху Мин, Тянь Вэньцюань. Китайско-российское экономическое и торговое сотрудничество в рамках новой модели развития: обзор, статус-кво и перспективы] // 中国经贸. 2021年. 第1期. 第25页; 马红, 范会敏, 曹馨月: 中俄边境跨文化教育合作的现状与实践 [Ма Хун, Фань Хуэйминь, Цао Синьюэ. Текущая ситуация и практика сотрудничества в области межкультурного образования на китайско-российской границе] // 湖北开放职业学院学报. 2021年. 第4期. 第100页.

<sup>3</sup> 徐坡岭: 准确评估俄罗斯经济实力和中俄经贸前景 [Сюй Болин. Точная оценка экономической мощи России и перспектив российско-китайских экономических и торговых отношений] // 中国经济报告. 2017年. 第11期. 第110页; 何伟: 大兴安岭边境贸易发展亟待关注的几个问题 [Хэ Вэй. Несколько вопросов, требующих срочного внимания для развития приграничной торговли в Дасинганлинге] // 黑龙江金融. 2007年. 第12期. 第68页; 索佳莉: 《一带一路》战略在黑龙江省中俄边境物流领域所面临的机遇与挑战 [Со Цзяли. Возможности и вызовы, с которыми сталкивается стратегия «Пояс и путь» в области логистики на китайско-российской границе в провинции Хэйлунцзян] // 中国经济报告. 2016年. 第12期. 第118页.

ласть, Забайкальский край и Еврейская автономная область). Для слабо зависимых регионов торговля с КНР и китайские инвестиции не представляют критической важности в силу размеров их собственной экономики, разнообразной товарной специализации и географической близости к тихоокеанским портам, в то время как в зависимых регионах на Китай приходится около 90 % всей внешней торговли, а китайский капитал играет принципиальную роль в развитии отраслей хозяйства в силу низкого уровня жизни и удаленности от Тихого океана<sup>4</sup>. Приграничное сотрудничество с Китаем может стать одним из факторов ускоренного социально-экономического развития группы «зависимых» от КНР регионов.

Несмотря на ряд крупных проектов федерального масштаба, которые реализованы либо находятся в продвинутой стадии реализации (строительство газопровода «Сила Сибири», Амурского ГПЗ, судостроительного и ремонтного завода «Звезда» в Большом Камне и др.), пока нельзя сказать, что дальневосточный регион в полном смысле стал «воротами» России в Азию. На иностранный капитал в проектах, реализуемых в рамках ТОР и СПВ, приходится около 1 %. На практике львиная доля всех вложений приходится на крупный российский бизнес часто с государственным участием. В период 2013–2019 гг. темпы роста валового продукта ДФО не превышали среднероссийских значений, а реальные доходы населения во всех приграничных регионах ДФО, за исключением Приморского края, упали в среднем на 6 %<sup>5</sup>. Оставляют желать лучшего и показатели торговли — сохраняется слабая диверсификация экспорта дальневосточной продукции. Статистика показывает, что пока участие китайских инвесторов в дальневосточных проектах незначительно, а увеличение российско-китайского товарооборота происходит преимущественно за счет сырьевых экспортных отраслей и транзитных перевозок из центральной части России.

Китайский капитал занял свою нишу в таких российских отраслях, как сельское хозяйство и производство продуктов питания, лесопереработка, добыча полезных ископаемых. Наибольшую роль в накопленных входящих прямых иностранных инвестициях (ПИИ) Китай играет в Забайкальском крае: в 2019 г. на него пришлось 33 % от всех ПИИ региона. В 2014 г. этот показатель составил 68 %. Рост доли Китая отмечается только в Амурской области — там этот показатель вырос с 2014 по 2019 гг. с 3 % до 7 %. В других рассматриваемых приграничных регионах доля Китая еще ниже: в ЕАО — 7 % в 2019 г. и 22 % в 2014 г., в Приморском крае — 3 % и 14 % соответственно, в Хабаровском крае — 3 % и 4 %, в Амурской области — 7 % и 3 %<sup>6</sup>. Таким образом, мы видим не просто низкие показатели, но и негативную тенденцию — доля Китая в ПИИ приграничных регионов снижается. При этом доля Китая от всех ПИИ России не изменилась с 2014 по 2019 г. — она составляет 1 %. Такое распределение китайских прямых инвестиций демонстрирует снижение и без того невысокого интереса китайских инвесторов к российским приграничным территориям.

Эти данные не учитывают движение китайских инвестиций через оффшорные юрисдикции, которые, возможно, играют преобладающую роль в реализации китайских

<sup>4</sup> Понкратова Л.А. 30 лет трансграничного сотрудничества России и Китая: итоги и новые тренды // *Проблемы торгово-экономического сотрудничества российского Дальнего Востока и Северо-Востока Китая* / отв. ред. А.В. Островский; сост. П.Б. Каменнов. В 2 кн. Кн. 2. Москва: ИДВ РАН, 2019. С. 146–167.

<sup>5</sup> Показатели для мониторинга оценки эффективности деятельности субъектов Российской Федерации. Региональная статистика // *Росстат*. URL: [https://rosstat.gov.ru/regional\\_statistics](https://rosstat.gov.ru/regional_statistics) (дата обращения: 10.11.21).

<sup>6</sup> Прямые инвестиции в Российскую Федерацию: остатки по субъектам Российской Федерации по инструментам и странам-партнерам // *ЦБ РФ*. URL: [http://www.cbr.ru/statistics/macro\\_itm/svs/](http://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/) (дата обращения: 10.11.21).

инвестиций в крупные проекты на федеральном уровне и не столь важны именно для межрегионального сотрудничества.

На приграничные регионы ДФО приходится около 6–7 % (7 млрд долл.) совокупного товарооборота между Россией и Китаем. В Приморском и Хабаровском краях и Амурской области доля экспорта в Китай в валовом региональном экспорте находится в диапазоне 39–54 %, в Забайкальском крае и ЕАО — 95–97 %. Доля импорта в Хабаровском крае составляет 29 %, в Приморском крае и Амурской области — 56–74 %, Забайкальском крае и ЕАО — 88–93 %<sup>7</sup>. Структура экспорта в КНР из данных приграничных регионов России не диверсифицирована и, по данным на 2019 г., состоит в основном из продукции с низкой добавленной стоимостью — сырьевых или околосырьевых товаров, таких как руда, электроэнергия, лесоматериалы и т.д. Импортируются в основном товары с высокой добавленной стоимостью, что демонстрирует привычный для России торговый дисбаланс. Одна из причин этого — непоследовательная политика федеральных властей. Показательный пример — экспорт древесины: инициатива по вводу эмбарго на экспорт круглого леса обсуждалась с 2000-х гг., к этому готовились представители отрасли; после 2018 г. от инициативы отказались; в 2022 г. будет частично запрещен экспорт необработанной древесины из России, что может спровоцировать отток капитала<sup>8</sup>.

### Участие приграничных территорий России в китайском процессе развития маршрутов свободной торговли

Почти полное отсутствие системы торговых и инвестиционных соглашений или соглашений о зонах свободной торговли (ЗСТ) с Китаем мешает развитию экспортноориентированных производств, т.к. вводит на российские экспортные товары более высокие тарифные и нетарифные барьеры, чем у продукции стран-конкурентов. За последние 2 десятилетия Китай заключил расширенные соглашения о свободной торговле (ССТ) в рамках инициативы «Один пояс, один путь» с целым рядом стран: Мьянма, Камбоджа, Лаос, Вьетнам, Австралия, Сингапур, Южная Корея, Новая Зеландия, Пакистан, Грузия<sup>9</sup>. Широкомасштабные ССТ — важный элемент экономической стратегии КНР. В дополнение к ним КНР занимается разработкой с сопредельными странами двусторонних соглашений о зонах свободной торговли для стимулирования совместной работы китайских и иностранных предприятий. Актуальным примером в рамках рассматриваемой темы служит ЗСТ «Хоргос Гейт» в Казахстане. В 2020 г. Китай открыл 46 трансграничных зон электронной коммерции по периметру своих границ — общее их число достигло 105. В таких условиях России следует проявлять больше активности и включаться в китайский процесс развития маршрутов свободной торговли, для чего уже есть условия.

Так, в 2011 г. таможня Харбина одобрила создание зоны свободной торговли в Суйфэньхэ<sup>10</sup>. В 2014 г. Harbin Bank создал онлайн-платформу для китайско-российской трансграничной электронной коммерции. А в 2019 г. была создана пилотная зона сво-

<sup>7</sup> Внешняя торговля. Официальная статистика // *Росстат*. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11193> (дата обращения: 13.11.2021).

<sup>8</sup> С 1 января 2022 г. изменяется порядок вывоза из России отдельных видов необработанной и грубо обработанной древесины // *Минэкономразвития РФ*. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/c\\_1\\_yanvarya\\_2022\\_g\\_izmenyaetsya\\_poryadok\\_vyvoza\\_iz\\_rossii\\_otdelnyh\\_vidov\\_neobrabotannoy\\_i\\_grubo\\_obrabotannoy\\_drevesiny.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/c_1_yanvarya_2022_g_izmenyaetsya_poryadok_vyvoza_iz_rossii_otdelnyh_vidov_neobrabotannoy_i_grubo_obrabotannoy_drevesiny.html) (дата обращения: 13.11.2021).

<sup>9</sup> *Костюнина Г.М., Баронов В.И.* Трансграничные свободные экономические зоны в зарубежных странах (на примере Китая) // *Москва: Вестник МГИМО-Университета*. 2011. № 2 (17). С. 169–178.

<sup>10</sup> Cross Border Russia-Heilongjiang Trade Heats Up // *Russia Briefing*. May 18, 2021. URL: <https://www.russia-briefing.com/news/cross-border-russia-heilongjiang-trade-heats-up.html/> (дата обращения: 11.11.2021).

бодной торговли Хэйлунцзян на границе с Россией<sup>11</sup>, которая работает уже 2 года и потенциально может быть очень выгодна российскому бизнесу, т.к. позволяет беспрепятственно ввозить российские комплектующие и консолидировать их с более дешевыми китайскими, пользоваться дешевой рабочей силой и реализовывать готовый продукт на местном рынке КНР и других стран Азии. ЗСТ Хэйлунцзян также позволяет получить доступ к мерам содействия листингу российских компаний на китайских фондовых биржах и доступ к китайскому внутреннему капиталу для расширения китайско-российских совместных предприятий<sup>12</sup>.

В марте 2021 г. состоялась рабочая встреча по проекту российско-китайского приграничного кластера «Хэйхэ — Благовещенск» с участием Народного правительства Хэйхэ, провинции Хэйлунцзян, Республики Саха (Якутия) и Амурской области. На конференции была подчеркнута важность продвижения международного сотрудничества в условиях закрытых границ и проведения подготовительной работы по реализации инвестиционных проектов. Был представлен ряд проектов: международная канатная дорога через реку Амур, строительство терминала международного аэропорта в Благовещенске, реконструкция гостиницы «Зея»<sup>13</sup>. Встреча показала, что приграничное сотрудничество продолжается несмотря на коррективы, внесенные пандемией. Тем не менее сохраняется дисбаланс между большим количеством инициатив и медленными темпами их реализации.

### Критический анализ нормативно-правовой базы

По мнению многих китайских исследователей, несовершенство нормативно-правовой базы, особенно с российской стороны, представляет собой еще одно фундаментальное препятствие для развития российско-китайского приграничного сотрудничества<sup>14</sup>. Долгое время в Российской Федерации законодательство в сфере приграничного сотрудничества не развивалось, эти вопросы не поднимались на уровень Федерального закона, что серьезно мешало развитию прямых контактов между приграничными территориями и их муниципальными образованиями.

Определение понятия «приграничное сотрудничество» впервые появилось в Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации от 2001 г.<sup>15</sup> Право-

<sup>11</sup> Heilongjiang Free Trade Zone Reopens On Russia-China Border // *Russia Briefing*. April 2, 2021. URL: <https://www.russia-briefing.com/news/heilongjiang-free-trade-zone-reopens-russia-china-border.html/> (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>12</sup> Russian Manufacturers & Exporters Gaining From China's Heilongjiang Free Trade Zone // *Russia Briefing*. October 19, 2021. URL: <https://www.russia-briefing.com/news/russian-manufacturers-exporters-gaining-from-china-s-heilongjiang-free-trade-zone.html/> (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>13</sup> Russian Federation: Issues of implementation of Russian-Chinese cross-border cooperation were discussed // *MENA Report*. March 11, 2021. URL: <https://www.proquest.com/docview/2500190399/full-text/955B36F35EF544B2PQ/1?accountid=45451> (дата обращения: 12.11.2021).

<sup>14</sup> 马红, 范会敏, 曹馨月: 中俄边境跨文化教育合作的现状与实践 [马 红, 范 会 敏, 曹 馨 月, Цао Синьюэ. Текущая ситуация и практика сотрудничества в области межкультурного образования на китайско-российской границе] // 湖北开放职业学院学报. 2021年. 第4期; 胡明, 田文泉: 新发展格局下中俄经贸合作: 回顾、现状及展望 [Ху Мин, Тянь Вэньцюань. Китайско-российское экономическое и торговое сотрудничество в рамках новой модели развития: обзор, статус-кво и перспективы] // 中国经贸. 2021年. 第1期. 第25页; 匡增军, 欧开飞: 新时期俄罗斯国家边界政策: 继承与调整 — 基于 2018 年版《俄罗斯联邦国家边界政策原则》的分析 [Хуан Цзэнцзюй, Оу Кайфэй. Государственная пограничная политика России в новую эпоху: наследование и корректировка — на основе анализа издания 2018 года «Принципы государственной пограничной политики Российской Федерации»] // 俄罗斯研究. 2021年. 第1期. 第41页.

<sup>15</sup> Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2001 г. № 196-р. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_30364/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_30364/) (дата обращения: 05.11.2021).

вую основу для данного типа взаимодействия сформировал ФЗ № 179 «Об основах приграничного сотрудничества» от 26 июля 2017 г.<sup>16</sup> И до этого подробные разделы о приграничной торговле присутствовали в законодательстве о внешнеторговой деятельности. Например, в ФЗ № 101 «О международных договорах» 1995 г., в ФЗ № 63 «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами» 1998 г., в ФЗ № 183 «Об экспортном контроле» 1999 г., в ФЗ № 164 «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» 2003 г., а также в ряде других нормативно-правовых актов, в том числе международных. Тем не менее закон 2017 г. закрепил понятийный аппарат, формы, принципы, задачи и направления приграничного сотрудничества, выделил полномочия различных органов государственной власти и органов местного самоуправления в этой сфере, а также порядок заключения соглашений о приграничном сотрудничестве.

Другим важнейшим документом стала Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации<sup>17</sup>, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации 7 октября 2020 г. и предусматривающая меры по стимулированию развития приграничного сотрудничества, такие как развитие системы национальной безопасности на приграничной территории, укрепление сотрудничества между правоохранительными органами России и других стран и т.д.

Расширение российской нормативно-правовой базы в области приграничного сотрудничества, как следует из концепции, идет через установление, закрепление и увеличение числа преференций для приграничных территорий, а также через согласование форм и направлений сотрудничества с китайской стороной, в то время как отдельные конкретные вопросы развития должны решаться местными властями.

Китай с 1980-х гг. занимал более активную позицию в вопросах развития приграничного сотрудничества, и уже в 1986 г. было подписано инициированное КНР торговое соглашение между городом Суйфэнхэ и ПГТ Пограничный (Приморский край)<sup>18</sup>. Позднее было принято «Уведомление Госсовета КНР по вопросам приграничной торговли» 1996 г.<sup>19</sup>, «Положение о торговле с пересечением границы для жителей приграничных регионов» 1996 г.<sup>20</sup> и «Дополнительные положения о дальнейшем развитии приграничной торговли» 1998 г.<sup>21</sup> Таким образом, Госсовет КНР с середины 1990-х гг. опубликовал ряд нормативных актов по проблемам приграничного сотрудничества с Россией. В дополнение к ним в 1998 г. был создан Координационный совет по межрегиональному и приграничному торгово-экономическому сотрудничеству, в который вошло 7 субъектов РФ и 3 провинции КНР.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» // *Правительство РФ*. URL: <http://government.ru/docs/all/112556/> (дата обращения: 05.11.2021).

<sup>17</sup> Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 г. № 2577-р. // *Правительство РФ*. URL: <http://static.government.ru/media/files/MnASiQeMZvg94DlJToaVcdAyXzgfFpGAC.pdf> (дата обращения: 05.11.2021).

<sup>18</sup> *Жань С.* Российско-китайское приграничное сотрудничество на современном этапе (2001–2011 гг.): дис. канд. ист. наук: 07.00.15. Москва: Вестник МГИМО-Университета, 2014. С. 66–68.

<sup>19</sup> Уведомление Госсовета КНР по вопросам приграничной торговли // *Министерство коммерции Китайской Народной Республики*. 03.01.1996. URL: <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/bf/200207/20020700031328.html> (дата обращения: 10.11.2021).

<sup>20</sup> 胡明, 田文泉: 新发展格局下中俄经贸合作: 回顾、现状及展望 [Ху Мин, Тянь Вэньцюань. Китайско-российское экономическое и торговое сотрудничество в рамках новой модели развития: обзор, статус-кво и перспективы] // *中国经贸*. 2021年. 第1期. 第21页.

<sup>21</sup> Дополнительные положения о дальнейшем развитии приграничной торговли № 844 от 16 ноября 1998 г. // *Министерство коммерции Китайской Народной Республики*. 16.11.1998. URL: <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/xjbjmy/656387.htm> (дата обращения: 10.11.2021).

В 2009 г. представителями обеих стран была одобрена Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 гг.)<sup>22</sup>. В 2010 г. в ходе 15-й встречи глав правительств было подписано Соглашение между Федеральным агентством по обустройству государственной границы РФ и Главным таможенным управлением Китайской Народной Республики о пропускных пунктах через российско-китайскую государственную границу с целью развития их инфраструктуры<sup>23</sup>.

Программа сотрудничества на 2009–2018 гг. стала первой масштабной совместной программой, нацеленной на качественное изменение динамики трансграничного взаимодействия РФ и КНР и развитие сопредельных регионов. Ее основными направлениями стали «модернизация приграничной инфраструктуры, расширение сотрудничества в сфере транспорта, создание и развитие зон научно-технического сотрудничества, урегулирование сферы трудовой деятельности, сотрудничество в сфере туризма, в области охраны окружающей среды и гуманитарное сотрудничество»<sup>24</sup>.

Административными единицами изначально было подано 208 заявок на ключевые проекты: 97 на территории России и 111 — в Китае. Большая их часть была посвящена трансграничной инфраструктуре. Однако вскоре стало очевидно, что программа не оправдывает ожиданий. 104 наиболее крупных проекта, т.е. половину от общего числа, предполагалось реализовать к концу 2016 г.<sup>25</sup> На практике на конец 2016 г. удалось закончить только 25, т.е. менее 28 %<sup>26</sup>. Лишь 8 проектов из числа российских смогли привлечь инвестиции из КНР, 1 проект из числа китайских — инвестиции из РФ<sup>27</sup>. То есть всего 8,2 % российских и 0,9 % китайских проектов продемонстрировали инвестиционную привлекательность, которую в целом снижает высокая цена за содержание инфраструктуры в приграничных районах и большие расстояния. Это позволяет предположить, что проекты преимущественно имели внутреннее, а не двухстороннее значение. Рассогласованность присутствовала во всем, начиная от выбора направлений проектов из-за разницы в целях стран (российские проекты по большей части были нацелены на строительст-

---

<sup>22</sup> Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 годы) // *Минэкономразвития России*. 23.09.2009. URL: <http://economy.gov.ru/mines/main> (дата обращения: 13.11.2021).

<sup>23</sup> Соглашение между Федеральным агентством по обустройству государственной границы Российской Федерации и Главным таможенным управлением Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сфере развития пунктов пропуска через российско-китайскую государственную границу // *Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов*. 23.11.2010. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902289639> (дата обращения: 13.11.2021).

<sup>24</sup> Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 годы) // *Минэкономразвития России*. 23.09.2009. URL: <http://economy.gov.ru/mines/main> (дата обращения: 13.11.2021).

<sup>25</sup> Зуенко И. Российско-Китайский Координационный совет по межрегиональному и приграничному сотрудничеству // *Московский центр Карнеги*. 2018. URL: <https://carnegie.ru/commentary/77081> (дата обращения: 09.11.2021).

<sup>26</sup> Фэн Шаолэй, Цуй Хэн. Развитие Дальнего Востока и китайско-российские отношения: новое видение и новые подходы // *Россия в глобальной политике*. 2019. URL: [https://globalaffairs.ru/articles/razvitie-dalnego-vostoka-i-kitajsko-rossijskie-otnosheniya-novoe-videnie-i-novye-podhody/#\\_ftn5](https://globalaffairs.ru/articles/razvitie-dalnego-vostoka-i-kitajsko-rossijskie-otnosheniya-novoe-videnie-i-novye-podhody/#_ftn5) (дата обращения: 09.11.2021).

<sup>27</sup> Муратишина К.Г. 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*. 2017. № 417. С. 110–120.

во крупных перерабатывающих предприятий, а китайские — на объекты транспортной инфраструктуры), заканчивая подходами к переговорам и процессу реализации.

Позитивные результаты программы трансграничного взаимодействия тем не менее присутствовали. Ими стали не единичные инфраструктурные проекты, а расширение нормативно-правовой базы и институциональной основы двухстороннего приграничного сотрудничества. Положительные тенденции стали наблюдаться к 2013 г. — спустя почти 27 лет после подписания первых соглашений и 4 года после подписания Программы. Количество документов и мероприятий в сфере приграничного сотрудничества стало расти, что возможно связано со сменой руководства в государственном аппарате КНР в 2012–2013 гг. и в российском Министерстве по развитию Дальнего Востока в 2013 г. В тот же год был создан Совет сотрудничества между регионами Дальнего Востока России и Северо-Востока Китая. На следующий год впервые проведен российско-китайский ЭКС-ПО<sup>28</sup>. В 2015 г. состоялось заключение Соглашения о руководящих принципах деятельности Российско-Китайского Комитета дружбы, мира и развития<sup>29</sup>, а через год была создана соответствующая межправительственная комиссия<sup>30</sup>. С целью усиления финансового сопровождения сотрудничества в апреле 2016 г. при участии 4 банков и 1 фонда из России и 5 банков из Китая было подписано рамочное соглашение о финансовом сотрудничестве в области развития Сибири и Дальнего Востока России<sup>31</sup>, а в 2017 г. — соглашение о создании Центра привлечения и поддержки китайских инвесторов в ДФО<sup>32</sup>. В феврале 2018 г. идея приграничного сотрудничества приобрела новое воплощение в инициативе «Годы китайско-российского межрегионального сотрудничества и обменов 2018–2019»<sup>33</sup>, целью которой были уже не только инфраструктурные проекты, но и укрепление взаимодействия в области инвестиций, торговли и сельского хозяйства.

Укрепление институциональной основы позволило в 2018 г. принять новую, но уже менее амбициозную Программу развития российско-китайского сотрудничества в торгово-экономической и инвестиционной сферах на Дальнем Востоке Российской Федерации на 2018–2024 гг.<sup>34</sup> Среди проектов внимание привлекают развитие туристического направления на острове Большой Усурийский и развитие острова Русский как научно-технического кластера. Примечательно, что у проектов до сих пор не определены сроки

<sup>28</sup> Подведены итоги участия Министерства регионального развития Российской Федерации в Первом российско-китайском ЭКСПО // *Россия и Китай*. 14.07.2014. URL: <http://ruchina.org/china-article/china/396.html> (дата обращения: 09.11.2021).

<sup>29</sup> Документы, подписанные по итогам российско-китайских переговоров // *Президент России*. 03.09.2015. URL: <http://kremlin.ru/supplement/5009/print> (дата обращения: 09.11.2021).

<sup>30</sup> *Иванов С. А.* Программа сотрудничества восточных регионов России и северо-восточных регионов Китая: политическая значимость и экономическая эффективность // Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН: *Таможенная политика России на Дальнем Востоке*. 2018. № 1 (82).

<sup>31</sup> В 2016 году состоялся Форум по сотрудничеству и инновациям Китайско-Российского Финансового альянса // *Жэньминь жибао*. 08.04.2016. URL: <http://world.people.com.cn/n1/2016/0408/s1002-28261773.html> (дата обращения: 15.11.2021).

<sup>32</sup> Подписано соглашение о создании Центра привлечения и поддержки китайских инвесторов в ДФО // *Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики*. 06.07.2017. URL: <https://minvrg.ru/press-center/news/6245> (дата обращения: 15.11.2021).

<sup>33</sup> *Петровский В. Е.* Перекрестные годы регионов — новые возможности для российско-китайского приграничного и межрегионального сотрудничества // *Китай в мировой и региональной политике. История и современность*. 2018. № 23 (23).

<sup>34</sup> Программа развития российско-китайского сотрудничества в торгово-экономической и инвестиционной сферах на Дальнем Востоке Российской Федерации на 2018–2024 гг. // *Министерство коммерции КНР*. 19.11.2018. URL: <http://oys.mofcom.gov.cn/article/ojyjs/ztdy/202011/20201103015204.shtml> (дата обращения: 11.11.2021).

реализации и не прописаны обязательства сторон. Среди механизмов достижения целей значится Межправительственная российско-китайская комиссия по сотрудничеству и развитию Дальнего Востока и Байкальского региона РФ и Северо-Востока КНР и Деловой совет, а также ряд регулярных мероприятий — Восточный экономический форум, российско-китайское ЭКСПО, дни китайского инвестора на Дальнем Востоке.

Расширение нормативно-правовой базы создает основу для приграничного сотрудничества, но обилие рамочных соглашений, перенос одних и тех же проектов из более ранних в новые и формальное наполнение программ развития вызывает недоверие к планам и создает ощущение фиктивности сотрудничества, тем более что большинство реальных инициатив, прописанных в государственных программах, так и не было реализовано<sup>35</sup>. Причиной этого стала не только несовершенная структура документов, сколько институциональные проблемы российско-китайского сотрудничества, ведущие к слабому учету реальных возможностей взаимодействия приграничных регионов в стратегиях регионального развития. В частности, рассогласованность проектов и их внутренняя, а не двухсторонняя направленность, а также чрезмерная централизация региональной политики, и, в особенности, усиление централизации планирования международных контактов региональных субъектов, вызванное поправками от 2015 г. в Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»<sup>36</sup>. Централизацию усиливает отсутствие на местах финансирования систематизированной информации и квалифицированных кадров, особенно обладающих знаниями и компетенциями в востоковедении и мировой экономике в целом и в китайской проблематике в частности<sup>37</sup>.

### О сопротивлении местных элит

Централизованный характер региональной политики мешает при учете интересов всех заинтересованных негосударственных акторов. Часто существенную, пусть и не решающую роль в успехе или провале реализации той или иной инициативы в рамках приграничного сотрудничества играют местные чиновники и предприниматели, имеющие доступ к процессу принятия решений. Если утвержденный проект вступает в противоречие с интересами экономических и других элит, его реализация может затягиваться на неопределенный срок. Это хорошо продемонстрировал пример строительства моста Благовещенск — Хэйхэ. Проект включили в программу сотрудничества в 2009 г. После дебатов с губернатором провинции Хэйлунцзян Лу Хао было одобрено концессионное соглашение, и в 2016 г. начались работы<sup>38</sup>.

На местном уровне идея строительства имела существенную поддержку. Тем не менее она не соответствовала интересам речного порта «Амурассо» на реке Амур и связанных с ним региональных групп. В отсутствие моста Благовещенск — Хэйхэ порт ос-

<sup>35</sup> 郑云龙, 周艾民, 刘影: 中俄边境口岸城市的城市化与文化定位研究 [Чжэн Юньлун, Чжоу Ай-минь, Лю Ин. Исследование урбанизации и культурного позиционирования городов на китайско-российских пограничных переходах] // 边疆经济与文化. 2011年. 第6期. 第8页.

<sup>36</sup> Федеральный закон от 04 января 1999 г. № 4-ФЗ (последняя редакция) «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // *Президент России*. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13347> (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>37</sup> Редакция журнала Проблемы Дальнего Востока. Крулый стол «Китаеведение современной России: проблемы и перспективы развития» // *Проблемы Дальнего Востока*. 2022. № 1. С. 7–39; 杨文兰: 中俄蒙边境三角区经贸合作方略 [Ян Вэньлань. Стратегия экономического и торгового сотрудничества в пограничном треугольнике Китай-Россия-Монголия] // 开放导报. 2016年. 第1期. 第58页.

<sup>38</sup> Строители приступили к сборке конструкции трансграничного моста через Амур // *Порт Амур*. 02.03.2018. URL: <https://portamur.ru/news/detail/stroiteli-pristupili-k-sborke-konstruktsii-transgranichnogo-mosta-cherez-amur/> (дата обращения: 13.11.2021).

тавался главным каналом пассажирского сообщения с Китаем и одним из основных путей перевозки товаров мелкими предпринимателями<sup>39</sup>. Действия местных элит, в отличие от отсутствия финансирования из федерального бюджета или малой емкости рынка приграничных территорий, не играют решающей роли для процесса реализации крупных двухсторонних проектов. Они лишь могут внести негативный элемент, но наряду с другими реалиями и внешнеэкономическими возможностями регионов также должны учитываться при составлении государственных программ.

\* \* \*

Анализ нормативно-правовой базы, основных направлений и отдельных примеров приграничного сотрудничества России и Китая, а также китайской литературы позволил выявить следующие препятствия для дальнейшего развития российско-китайского взаимодействия:

- малая емкость рынка российских приграничных территорий, их инфраструктурная неразвитость, слабая диверсифицированность экспорта дальневосточной продукции, недостаточное финансирование из федерального бюджета;

- обилие рамочных соглашений, формальное наполнение программ, почти полное отсутствие ярких историй успеха, приводящее к ощущению фиктивности сотрудничества;

- провал Программы сотрудничества регионов Дальнего Востока и Восточной Сибири России и Северо-Востока Китая на 2009–2018 гг. из-за отсутствия комплексной стратегии, четких критериев оценки эффективности, механизмов и предпосылок реализации многих проектов. Отсутствие проработки опыта предыдущей программы в новой<sup>40</sup>;

- усиление централизации планирования международных контактов региональных субъектов, вызванное поправками от 2015 г. в Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», ведущее к уменьшению полномочий органов местного самоуправления и невозможности учета интересов местных элит;

- ограниченность источников систематизированной информации, плохое понимание региональными властями характера китайского капитала и человеческих ресурсов (неспособность собирать данные о китайских контрагентах), ведущие к формированию несистемного подхода к стратегии.

В результате китайская сторона начинает терять интерес к совместным с Россией проектам на приграничных территориях и все более сдержанно оценивает выгоды и перспективы такого сотрудничества, смещая фокус своего внимания на другие страны. Изменить ситуацию можно при условии систематической работы над существующими проблемами, включающей последовательную либерализацию внешней торговли, развитие транспортно-логистической инфраструктуры и укрепление связей между регионами, тщательный учет региональных реалий, реализацию крупных пилотных проектов, которые бы стали историями успеха, и инвестиции в подготовку кадров соответствующей специализации для региональных органов власти.

### Литература

*Александрова М.В.* Российско-китайское межрегиональное сотрудничество // *Россия-Китай: шансы и вызовы отношений «Новой эпохи»* / сост. А.О. Виноградов, А.С. Исаев, Е.И. Сафронова, М.В. Александрова. М.: ИДВ РАН, 2020. С. 200–219.

<sup>39</sup> Мост в Китай осложнил жизнь амурским речникам // *2x2.ru*. 10.07.2019. URL: <https://2x2.ru/news/society/most-v-kitay-oslozhnil-zhizn-amurskim-rechnikam.html> (дата обращения: 13.11.2021).

<sup>40</sup> *Александрова М.В.* Российско-китайское межрегиональное сотрудничество // *Россия-Китай: шансы и вызовы отношений «Новой эпохи»* / сост. А.О. Виноградов, А.С. Исаев, Е.И. Сафронова, М.В. Александрова. М.: ИДВ РАН, 2020. С. 217.

- Внешняя торговля. Официальная статистика // *Росстат*. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11193> (дата обращения: 13.11.2021).
- Документы, подписанные по итогам российско-китайских переговоров // *Президент России*. 03.09.2015. URL: <http://kremlin.ru/supplement/5009/print> (дата обращения: 09.11.2021).
- Дополнительные положения о дальнейшем развитии приграничной торговли № 844 от 16 ноября 1998 года // *Министерство коммерции Китайской Народной Республики*. 16.11.1998. URL: <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/xjbjmy/656387.htm> (дата обращения: 10.11.2021).
- Жань С. Российско-китайское приграничное сотрудничество на современном этапе (2001–2011 гг.): дис. канд. ист. наук: 07.00.15 // *М.: Вестник МГИМО-Университета*. 2014. 167 с.
- Зуенко И. Российско-Китайский Координационный совет по межрегиональному и приграничному сотрудничеству // *Московский центр Карнеги*. 2018. URL: <https://carnegie.ru/commentary/77081> (дата обращения: 09.11.2021).
- Иванов С.А. Программа сотрудничества восточных регионов России и северо-восточных регионов Китая: политическая значимость и экономическая эффективность // *Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН: Таможенная политика России на Дальнем Востоке*. 2018. № 1 (82). С. 54–62.
- Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2001 г. № 196-р. // *КонсультантПлюс*. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_30364/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_30364/) (дата обращения: 05.11.2021).
- Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 г. № 2577-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/MnASiQeMZvg94D1jToaVcdAyXzgFpGAC.pdf> (дата обращения: 05.11.2021).
- Костюнина Г.М., Баронов В.И. Трансграничные свободные экономические зоны в зарубежных странах (на примере Китая) // *М.: Вестник МГИМО-Университета*. 2011. № 2 (17). С. 169–178.
- Муратишина К.Г. 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*. 2017. № 417. С. 110–120.
- Петровский В.Е. Перекрестные годы регионов — новые возможности для российско-китайского приграничного и межрегионального сотрудничества // *Китай в мировой и региональной политике. История и современность*. 018. № 23 (23). С. 238–246.
- Показатели для мониторинга оценки эффективности деятельности субъектов Российской Федерации. Региональная статистика // *Росстат*. URL: [https://rosstat.gov.ru/regional\\_statistics](https://rosstat.gov.ru/regional_statistics) (дата обращения: 10.11.21).
- Понкратова Л.А. 30 лет трансграничного сотрудничества России и Китая: итоги и новые тренды // *Проблемы торгового-экономического сотрудничества российского Дальнего Востока и Северо-Востока Китая* / отв. ред. А.В. Островский; сост. П.Б. Каменнов. В 2 кн. Кн. 2. М.: ИДВ РАН, 2019. С. 146–167.
- Программа развития российско-китайского сотрудничества в торгово-экономической и инвестиционной сферах на Дальнем Востоке Российской Федерации на 2018–2024 гг. // *Министерство коммерции КНР*. 19.11.2018. URL: <http://oys.mofcom.gov.cn/article/oyjjs/ztdy/202011/20201103015204.shtml> (дата обращения: 11.11.2021).
- Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 гг.) // *Минэкономразвития России*. 23.09.2009. URL: <http://economy.gov.ru/mines/main> (дата обращения: 13.11.2021).
- Прямые инвестиции в Российскую Федерацию: остатки по субъектам Российской Федерации по инструментам и странам-партнерам // *ЦБ РФ*. URL: [http://www.cbr.ru/statistics/macro\\_itm/svs/](http://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/) (дата обращения: 10.11.21).
- Редакция журнала *Проблемы Дальнего Востока*. Круглый стол «Китаеведение современной России: проблемы и перспективы развития» // *Проблемы Дальнего Востока*. 2022. № 1 С. 7–39.
- Соглашение между Федеральным агентством по обустройству государственной границы Российской Федерации и Главным таможенным управлением Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сфере развития пунктов пропуска через российско-китайскую государственную границу // *Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов*. 23.11.2010. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902289639> (дата обращения: 13.11.2021).

- Уведомление Госсовета КНР по вопросам приграничной торговли // *Министерство коммерции Китайской Народной Республики*. 03.01.1996. URL: <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/bf/200207/20020700031328.html> (дата обращения: 10.11.2021).
- Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества» от 26.07.2017 г. № 179-ФЗ // *Правительство России*. URL: <http://government.ru/docs/all/112556/> (дата обращения: 05.11.2021).
- Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 04.01.1999 № 4-ФЗ (последняя редакция) // *Правительство России*. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13347> (дата обращения: 11.11.2021).
- Фэн Шаолэй, Цуй Хэн. Развитие Дальнего Востока и китайско-российские отношения: новое видение и новые подходы // *Россия в глобальной политике*. 2019. URL: [https://globalaffairs.ru/articles/razvitie-dalnego-vostoka-i-kitajsko-rossijskie-otnosheniya-novoe-videnie-i-novye-podhody/#\\_ftn5](https://globalaffairs.ru/articles/razvitie-dalnego-vostoka-i-kitajsko-rossijskie-otnosheniya-novoe-videnie-i-novye-podhody/#_ftn5) (дата обращения: 09.11.2021).
- 马红, 范会敏, 曹馨月: 中俄边境跨文化教育合作的现状与实践 [马 Хун, Фань Хуэйминь, Цао Синьюэ]. Текущая ситуация и практика сотрудничества в области межкультурного образования на китайско-российской границе // *湖北开放职业学院学报*. 2021年. 第4期. 第100–101页.
- 索佳莉: «一带一路»战略在黑龙江省中俄边境物流领域所面临的机遇与挑战 [Со Цзяли]. Возможности и вызовы, с которыми сталкивается стратегия «Пояс и путь» в области логистики на китайско-российской границе в провинции Хэйлуцзян // *中国经济报告*. 2016年. 第12期. 第118–119页.
- 徐坡岭: 准确评估俄罗斯经济实力和中俄经贸前景 [Сюй Болин]. Точная оценка экономической мощи России и перспектив российско-китайских экономических и торговых отношений // *中国经济报告*. 2017年. 第11期. 第107–111页.
- 徐黎丽, 乌日丽: 中俄边境口岸的特点及发展优劣势反思 [Сюй Лили, У Жили]. Размышления о характеристиках, преимуществах и недостатках развития пограничных переходов между Китаем и Россией // *贵州民族研究*. 2021年. 第42期. 第52–61页.
- 匡增军, 欧开飞: 新时期俄罗斯国家边界政策: 继承与调整 — 基于 2018 年版《俄罗斯联邦国家边界政策原则》的分析 [Хуан Цзэнцзюй, Оу Кайфэй]. Государственная пограничная политика России в новую эпоху: наследование и корректировка — на основе анализа издания 2018 года «Принципы государственной пограничной политики Российской Федерации» // *俄罗斯研究*. 2021年. 第1期. 第32–44页.
- 胡明, 田文泉: 新发展格局下中俄经贸合作: 回顾、现状及展望 [Ху Мин, Тянь Вэньцюань]. Китайско-российское экономическое и торговое сотрудничество в рамках новой модели развития: обзор, статус-кво и перспективы // *中国经贸*. 2021年. 第1期. 第19–26页.
- 何伟: 大兴安岭边境贸易发展亟待关注的几个问题 [Хэ Вэй]. Несколько вопросов, требующих срочного внимания для развития приграничной торговли в Дасинганлинге // *黑龙江金融*. 2007年. 第12期. 第67–68页.
- 郑云龙, 周艾民: 刘影. 中俄边境口岸城市的城市化与文化定位研究 [Чжэн Юньлун, Чжоу Айминь, Лю Ин]. Исследование урбанизации и культурного позиционирования городов на китайско-российских пограничных переходах // *边疆经济与文化*. 2011年. 第6期. 第6–8页.
- 杨文兰: 中俄蒙边境三角区经贸合作方略 [Ян Вэньлань]. Стратегия экономического и торгового сотрудничества в пограничном треугольнике Китай-Россия-Монголия // *开放导报*. 2016年. 第1期. 第55–59页.

## Cross-border Cooperation between Russia and China: Deep Obstacles to Development

### Vasily B. Kashin

Ph.D. (Political Sciences), Director of the Centre for Comprehensive European and International Studies (CCEIS) HSE (address: 17/1, Malaya Ordynka Str., Moscow, 119017, Russian Federation). ORCID: 0000-0001-9283-4528. E-mail: vkashin@hse.ru

### Alexandra D. Yankova

Research Intern at the Centre for Comprehensive European and International Studies (CCEIS) HSE (address: 17/1, Malaya Ordynka Str., Moscow, 119017, Russian Federation). ORCID: 0000-0002-7209-9818. E-mail: ayankova@hse.ru

Received 26.04.2022.

Abstract:

Cross-border cooperation between Russia and China is not only an important part of bilateral cooperation, but also an incentive for the accelerated development of border territories. The study of its results over the past 30 years let us to track institutional changes in both countries, overall dynamics of their foreign trade and investment activity. The gradual fading of interest in Russian Chinese cross-border cooperation is its current state main feature, that contradicts the growing number of state programs, framework agreements and with serious political support. China is increasingly restrained in assessing the transit benefits and prospects of industrial cooperation at the local level due to the small capacity of the Russian Far East market and their infrastructural underdevelopment. Both countries demonstrate an increased level of mutual distrust, bilateral projects become increasingly inconsistent, their implementation is delayed, its results contradict the expectations placed on them. To understand the reasons for this imbalance, this article consistently analyzes the main dimensions and indicators of Russian Chinese cross-border cooperation, the features of the currently existing regulatory framework and institutional framework, as well as the results of the implementation of several government programs and major bilateral projects. On the example of successful and unsuccessful cases, an attempt is made to identify obstacles to the development of interregional cooperation at different levels, including such deep problems as resistance of local elites and underestimation of the real foreign economic features and capabilities of the regions, and compare them with the problems identified by Chinese experts.

Key words:

cross-border cooperation, regional economy, regulatory framework, local elites, Far East, Russia, China.

For citation:

Kashin V.B., Yankova A.D. Cross-border Cooperation between Russia and China: Deep Obstacles to Development // *Far Eastern Studies*. 2022. No. 4. Pp. 41–55.

DOI: 10.31857/S013128120021444-9.

## References

- Aleksandrova M.V. Rossijsko-kitajskoe mezhhregional'noe sotrudnichestvo [Russian-Chinese interregional cooperation]. *Rossiya-Kitaj: shansy i vyzovy otnoshenij "Novoj epohi"*. Ed: A.O. Vinogradov, A.S. Isaev, E.I. Safronova, M.V. Aleksandrova. M.: Institute of Far Eastern Studies of the Russian Academy of Sciences, 2020. S. 200–219. (In Russ.)
- Dokumenty, podpisanye po itogam rossijsko-kitajskih peregovorov [Documents signed following the results of the Russian Chinese negotiations]. *Prezident Rossii*. 03.09.2015.  
URL: <http://kremlin.ru/supplement/5009/print> (accessed: 09.11.2021). (In Russ.)
- Dopolnitel'nye polozheniya o dal'nejšem razvitiya prigranichnoĭ trgovli № 844 ot 16 noyabrya 1998 goda [Additional Regulations on the further development of cross-border trade No. 844 of November 16, 1998]. *Ministerstvo kommercii Kitajskoj Narodnoj Respubliki*. 16.11.1998.  
URL: <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/xbjmy/656387.htm> (accessed: 10.11.2021). (In Russ.)
- Editor of the Far Eastern Studies journal. Round Table "Sinology in Modern Russia: Problems and Prospects". *Problemy Dalnego Vostoka*. 2022. No. 1. S. 7–39. (In Russ.)
- Federal'nyj zakon "O koordinacii mezhdunarodnyh i vneshneekonomicheskikh svyazej su"ektov Rossijskoj Federacii" ot 04.01.1999 № 4-FZ (poslednyaya redakciya) [Federal Law "On the Coordination of International and Foreign Economic Relations of the Subjects of the Russian Federation" dated 04.01.1999 № 4-FZ (latest edition)]. *Prezident Rossii*. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13347> (accessed: 11.11.2021). (In Russ.)
- Federal'nyj zakon "Ob osnovah prigranichnogo sotrudnichestva" ot 26.07.2017 g. № 179-FZ [Federal Law "On the Basics of Cross-Border Cooperation" dated 26.07.2017 No. 179-FZ]. *Pravitel'stvo Rossii*. URL: <http://government.ru/docs/all/112556/> (accessed: 05.11.2021). (In Russ.)
- Feng Shaolei, Cui Heng. Razvitie Dal'nego Vostoka i kitajsko-rossijskie otnosheniya: novoe videnie i novye podhody [Development of the Far East and Sino-Russian relations: a new vision and new approaches]. *Rossiya v global'noj politike*. 2019. URL: [https://globalaffairs.ru/articles/razvitie-dalnego-vostoka-i-kitajsko-rossijskie-otnosheniya-novoe-videnie-i-novye-podhody/#\\_ftn5](https://globalaffairs.ru/articles/razvitie-dalnego-vostoka-i-kitajsko-rossijskie-otnosheniya-novoe-videnie-i-novye-podhody/#_ftn5) (accessed: 09.11.2021). (In Russ.)

- Ivanov S. A. Programma sotrudnichestva vostochnyh regionov Rossii i severo-vostochnyh regionov Kitaya: politicheskaya znachimost' i ekonomicheskaya effektivnost' [The program of cooperation between the Eastern regions of Russia and the North-eastern regions of China: political significance and economic efficiency]. DVO RAN: *Tamozhennaya politika Rossii na Dal'nem Vostoke*. 2018. No. 1 (82). S. 54–62. (In Russ.)
- Koncepciya prigranichnogo sotrudnichestva v Rossijskoj Federacii [The concept of cross-border cooperation in the Russian Federation.]. Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 9 fevralya 2001 g. № 196-r. *KonsultantPlus*.  
URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_30364/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_30364/) (accessed: 05.11.2021). (In Russ.)
- Koncepciya prigranichnogo sotrudnichestva v Rossijskoj Federacii [The concept of cross-border cooperation in the Russian Federation.]. Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 7 oktyabrya 2020 g. No. 2577-r. *Pravitel'stvo Rossii*.  
URL: <http://static.government.ru/media/files/MnASiQeMZvg94D1jToaVcdAyXzgFpGAC.pdf> (accessed: 05.11.2021). (In Russ.)
- Kostyunina G.M., Baronov V.I. Transgranichnye svobodnye ekonomicheskie zony v zarubezhnyh stranah (na primere Kitaya) [Cross-border free economic zones in foreign countries (on the example of China)]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. 2011. No. 2 (17). S. 169–178. (In Russ.)
- Muratshina K.G. Programma sotrudnichestva regionov Dal'nego Vostoka i Vostochnoj Sibiri RF i Severo-Vostoka KNR na 2009–2018 gg. v rossijsko-kitajskom transgranichnom vzaimodejstvii: znachenie, evolyuciya, riski [The Program of cooperation between the regions of the Far East and Eastern Siberia of the Russian Federation and the Northeast of the PRC for 2009–2018 in Russian Chinese cross-border cooperation: significance, evolution, risks]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2017. No. 417. S. 110–120. (In Russ.)
- Petrovskiy V.E. Perekrestnye gody regionov — novye vozmozhnosti dlya rossijsko-kitajskogo prigranichnogo i mezhregional'nogo sotrudnichestva [Cross-years of regions — new opportunities for Russian-Chinese cross-border and interregional cooperation]. *Kitaj v mirovoj i regional'noj politike. Istoriya i sovremennost'*. 2018. No. 23 (23). S. 238–246. (In Russ.)
- Pokazateli dlya monitoringa ocenki effektivnosti deyatel'nosti su"ektov Rossijskoj Federacii. Regional'naya statistika [Indicators for monitoring the evaluation of the effectiveness of the subjects of the Russian Federation. Regional statistics]. *Rosstat*. URL: [https://rosstat.gov.ru/regional\\_statistics](https://rosstat.gov.ru/regional_statistics) (accessed: 10.11.2021). (In Russ.)
- Ponkratova L.A. 30 let transgranichnogo sotrudnichestva Rossii i Kitaya: itogi i novye trendy [30 years of cross-border cooperation between Russia and China: results and new trends]. *Problemy torgovo-ekonomicheskogo sotrudnichestva rossijskogo Dal'nego Vostoka i Severo-Vostoka Kitaya: V 2-h knigah*. Ed: A.V. Ostrovskiy, Zhu Yu. Moscow: Institute of Far Eastern Studies of the Russian Academy of Sciences, 2019. S. 146–167. (In Russ.)
- Programma razvitiya rossijsko-kitajskogo sotrudnichestva v torgovo-ekonomicheskoy i investicionnoj sferah na Dal'nem Vostoke Rossijskoj Federacii na 2018–2024 gg [The Program for the development of Russian Chinese cooperation in Trade, economic and Investment Spheres in the Far East of the Russian Federation for 2018–2024]. *Ministerstvo kommercii KNR*. 19.11.2018.  
URL: <http://oys.mofcom.gov.cn/article/ojyjs/ztdy/202011/20201103015204.shtml> (accessed: 11.11.2021). (In Russ.)
- Programma sotrudnichestva mezhdru regionami Dal'nego Vostoka i Vostochnoj Sibiri Rossijskoj Federacii i Severo-Vostoka Kitajskoj Narodnoj Respubliki (2009–2018 gody) [Cooperation Program between the Regions of the Far East and Eastern Siberia of the Russian Federation and the Northeast of the People's Republic of China (2009–2018)]. *Minekonomrazvitiya Rossii*. 23.09.2009.  
URL: <http://economy.gov.ru/minec/main> (accessed: 13.10.2021). (In Russ.)
- Pryamye investicii v Rossijskuyu Federaciyu: ostatki po su"ektam Rossijskoj Federacii po instrumentam i stranam-partneram [Direct investments in the Russian Federation: balances by subjects of the Russian Federation by instruments and partner countries]. *CB RF*.  
URL: [http://www.cbr.ru/statistics/macro\\_itm/svs/](http://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/) (accessed: 10.11.2021). (In Russ.)
- Soglasenie mezhdru Federal'nym agentstvom po obustroistvu gosudarstvennoii granicy Rossiiskoi Federacii i Glavnym tamozhennym upravleniem Kitaiskoj Narodnoi Respubliki o sotrudnichestve v sfere razvitiya punktov propuska cherez rossijsko-kitaiskuyu gosudarstvennuyu granicu [Agreement between the Federal Agency for the Arrangement of the State Border of the Russian Federation and the Main Customs Administration of the People's Republic of China on cooperation in the development

- of checkpoints across the Russian-Chinese State Border]. *Sait Elektronmogo fonda*. 23.11.2010. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902289639> (accessed: 13.11.2021). (In Russ.)
- Uvedomlenie Gossoveta KNR po voprosam prigranichnoi trgovli [Notification of the State Council of the People's Republic of China on cross-border trade]. *Ministerstvo kommercii Kitajskoj Narodnoj Respubliki*. 03.01.1996. URL: <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/bf/200207/20020700031328.html> (accessed: 10.11.2021). (In Russ.)
- Vneshnyaya trgovlya. Oficial'naya statistika [Foreign trade. Official statistics]. *Rosstat*. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11193> (accessed: 13.11.2021). (In Russ.)
- Zhan 'S. Rossijsko-kitajskoe prigranichnoe sotrudnichestvo na sovremennom etape (2001–2011 gg.) [Russian-Chinese cross-border cooperation at the present stage (2001–2011)]. M.: Vestnik-MGIMO Universiteta. 2014. 167 s. (In Russ.)
- Zuenko I. Rossijsko-Kitajskij Koordinacionnyj sovet po mezhregional'nomu i prigranichnomu sotrudnichestvu [Russian-Chinese Coordinating Council for Interregional and Cross-Border Cooperation]. *Moskovskij centr Karnegi*. 2018. URL: <https://carnegie.ru/commentary/77081> (accessed: 09.11.2021). (In Russ.)
- 何伟: 大兴安岭边境贸易发展亟待关注的几个问题 [He Wei. Several issues requiring urgent attention for the development of cross-border trade in Dasinganlinge]. *黑龙江金融*. 2007年. 第12期. 第67–68页. (In Chin.)
- 匡增军, 欧开飞: 新时期俄罗斯国家边界政策: 继承与调整 — 基于 2018 年版《俄罗斯联邦国家边界政策原则》的分析 [Huang Zengju, Ou Kaifei. State Border Policy of Russia in a New Era: Inheritance and Adjustment — based on the analysis of the 2018 edition “Principles of State Border Policy of the Russian Federation”]. *俄罗斯研究*. 2021年. 第1期. 第32–44页. (In Chin.)
- 徐坡岭: 准确评估俄罗斯经济实力和中俄经贸前景 [Xu Bolin. Accurate assessment of Russia's economic power and prospects of Russian Chinese economic and trade relations]. *中国经济报告*. 2017年. 第11期. 第107–111页. (In Chin.)
- 徐黎丽, 乌日丽: 中俄边境口岸的特点及发展优劣势反思 [Xu Lili, Wu Rili. Reflections on the characteristics, advantages, and disadvantages of the development of border crossings between China and Russia]. *贵州民族研究*. 2021年. 第42期. 第52–61页. (In Chin.)
- 杨文兰: 中俄蒙边境三角区经贸合作方略 [Yang Wenlan. Strategy of Economic and Trade Cooperation in the China-Russia-Mongolia Border Triangle]. *开放导报*. 2016年. 第1期. 第184页. 第55–59页. (In Chin.)
- 索佳莉: 《一带一路》战略在黑龙江省中俄边境物流领域所面临的机遇与挑战 [So Jiali. Opportunities and challenges faced by the Belt and Road logistics strategy on the Sino-Russian border in Heilongjiang Province]. *中国经济报告*. 2016年. 第12期. 第118–119页. (In Chin.)
- 胡明, 田文泉: 新发展格局下中俄经贸合作: 回顾、现状及展望 [Hu Ming, Tian Wenquan. Sino-Russian economic and trade cooperation in the framework of a new development model: overview, status quo, and prospects]. *中国经贸*. 2021年. 第1期. 第19–26页. (In Chin.)
- 郑云龙, 周艾民, 刘影: 中俄边境口岸城市的城市化与文化定位研究 [Zheng Yunlong, Zhou Aimin, Liu Ying. Study of urbanization and cultural positioning of cities at Chinese-Russian border crossings]. *边疆经济与文化*. 2011年. 第6期. 第6–8页. (In Chin.)
- 马红, 范会敏, 曹馨月: 中俄边境跨文化教育合作的现状与实践 [Ma Hong, Fan Huimin, Cao Xinyue. Current situation and practice of cooperation in the field of intercultural education on the Sino-Russian border]. *湖北开放职业学院学报*. 2021年. 第4期. 第100–101页. (In Chin.)