

ISSN 2304-4586



2018
3(251)

АННОТАЦИЯ

В выпуске подведены итоги реализации Программы сотрудничества регионов Дальнего Востока и Восточной Сибири России и Северо-Востока Китая на 2009—2018 гг. В текущем году заканчивается её действие. Анализ показывает, что в течение нескольких лет после подписания документа существовала иллюзия, что он станет своего рода «дорожной картой» российско-китайского регионального сотрудничества, а достигнутый высокий уровень отношений между руководством двух стран воплотится в конкретные проекты, перечисленные в ней. Между тем, достаточно беглого взгляда на список запланированных проектов, чтобы понять: большая часть из них осталась на бумаге.

Причинами этого стали ошибки в подходах к формированию документа, отсутствие механизмов и размытость критериев оценки реализации совместных проектов. Тем не менее для центральных властей обеих стран Программа не оказалась пустым документом. Сама идея централизованной интеграции смежных территорий имела важный символический смысл, т.к. укрепляла уверенность в добрососедстве и совместном процветании. Программа также способствовала развитию централизованной повестки межрегионального сотрудничества двух стран и росту контроля над действиями региональных властей со стороны Москвы и Пекина.

Авторы считают, что идея продления текущей программы с изменениями или создания нового документа в целом будет полезной, но предлагают учесть несколько моментов. Во-первых, новая программа не должна содержать список конкретных инвестиционных проектов. Во-вторых, новое соглашение о сотрудничестве макрорегионов необходимо увязать с новыми инициативами центральных властей России на Дальнем Востоке: ТОР и СПВ. Учитывая значительное присутствие компаний приграничных регионов Китая в сельском и лесном хозяйствах юга Дальнего Востока, стоит продумать механизмы их поддержки для вхождения в особые экономические зоны с целью повышения добавленной стоимости хозяйственной деятельности. В-третьих, в новой программе необходимо сделать упор на взаимодействии малых и средних компаний. До сих пор значительная часть этих связей характеризуется большой долей неформальности, и их вывод из тени невозможен без тонкой политики государства.

ABSTRACT

The current issue sums up results of realization of the Program of Cooperation between Russian Far East and Eastern Siberia and Chinese North-Eastern Regions (2009—2018) expiring this year. Analyzing the Program one can conclude that during the first years after its adoption there was an illusion that the Program would become a 'roadmap' for Sino-Russian regional cooperation, and existing high level of relations between two countries would provide realization of the projects specified in the document. However, a fleet glance to the list of completed projects is enough to realize: most part of the projects remained on paper.

The reasons for that include mistakes in programming, the absence of mechanisms and clear criteria to evaluate the results of Program implementation. Meanwhile, the Program became a stimulus for both countries' governments to modify their politics towards their border regions. The idea of centralized integration had got important symbolic meaning due to its role in strengthening the feeling of good neighbors and prosperous partners between Russia and China. Besides, the Program stimulated the development of centralized agenda in cross-border and regional cooperation of two countries and strengthened Moscow and Beijing control over it.

The authors assume that prolongation of existing Program with amendments or creation of a new document is advantageous in general. However several issues should be taken in account. First, new Program should not contain a list of specific investment projects. Second, new Program should be linked to Moscow recent initiatives in its policy towards the Far East: the Free Port of Vladivostok and Territories of Advanced Development. The presence of many Chinese companies from border areas in agriculture and forestry in the southern part of Russian Far East, the Program should contain mechanisms to stimulate these companies entering into special economic zones that will increase their contribution into local economy. Third, new Program should focus on interaction of small and medium businesses. At present large part of this interaction is informal, and its legalization is impossible without fine tuned government policy.

У КАРТЫ ТИХОГО ОКЕАНА

2018

№ 3 (251)

Информационно-аналитический
бюллетень
Издаётся с 1974 года



Специальный выпуск

Watching the Pacific
Research and Analytic Report Series

Издатель:

Институт истории, археологии и этнографии
народов Дальнего Востока ДВО РАН

Редакционная коллегия:

Ларин В.Л. (главный редактор)
Песцов С.К. (заместитель главного редактора)
Болдырев В.Е.
Волынчук А.Б.
Герасименко А.П.
Горячева Е.А. (ответственный секретарь)
Зуенко И.Ю.
Мишин В.Ю.
Швыдко С.Т.
Ян Чен

Редакционный совет:

Бакланов П.Я.
Белкин В.Г.
Горчаков В.В.
Михеев В.В.
Русецкий Е.А.
Сергиенко В.И.
Толстокулаков И.А.
Фэн Юцзюнь
Хаба Кумико

ISSN 2304-4586 (Print)
ISSN 2304-4632 (Online)

© Институт истории, археологии и этнографии
народов Дальнего Востока ДВО РАН, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Программа сотрудничества восточных регионов России и Северо-Восточного Китая 2009—2018: итоги и дальнейшие перспективы

Введение.....	3
Как составлялась и реализовывалась Программа	5
Результаты Программы	9
Новая внешняя среда Программы.....	11
Новая Программа: работа над ошибками.....	13
Приложение: Анализ реализации трансграничных проектов Программы (2009—2018).....	17
Список источников и литературы.....	25
Сведения об авторах.....	27

CONTENT

The Programme of Cooperation Between Russian Far East and Eastern Siberia and Chinese North-Eastern Regions (2009—2018): Findings and Future Outcomes

Introduction	3
How the Programme was formed and conducted.....	5
Results of the Programme.....	9
New environment for the Programme	11
New Programme: the rework	13
Appendix: Realization of cross-border projects of the Programme (2009—2018).....	17
References	25
Information about the authors	27

ПРОГРАММА СОТРУДНИЧЕСТВА ВОСТОЧНЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ И СЕВЕРО-ВОСТОЧНОГО КИТАЯ 2009—2018: ИТОГИ И ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

ВВЕДЕНИЕ*

В 2018 г. заканчивается действие Программы сотрудничества регионов Дальнего Востока и Восточной Сибири России и Северо-Востока Китая на 2009—2018 гг. (далее — Программа), которая была подписана 23 сентября 2009 г. Президентом России Д.А. Медведевым и Председателем КНР Ху Цзиньтао в Нью-Йорке «на полях» Генассамблеи ООН. В течение нескольких лет после её подписания существовала иллюзия, что Программа станет своего рода «дорожной картой» российско-китайского регионального сотрудничества, а достигнутый высокий уровень отношений между руководством двух стран воплотится в конкретные проекты, перечисленные в ней. Достаточно беглого взгляда на список запланированных проектов, чтобы понять: их бо́льшая часть осталась на бумаге. При этом другого документа, который можно было бы назвать «базовым» для сотрудничества приграничных регионов России и КНР, за прошедшее десятилетие так и не появилось.

Консенсуса по поводу содержания Программы не существовало изначально. Так, в российском экспертном сообществе были сильны алармистские оценки содержания Программы (например, [1; 2; 3]), которые соседствовали с оптимистичными, прагматичными и скептическими. Китайский экспертный дискурс ожидаемо оказался более гомогенным, однако дискуссия относительно целей и содержания Программы особого размаха не приобрела (см., например, [4; 5]). А с провозглашением новым председателем КНР Си Цзиньпином в сентябре 2013 г. инициативы «Экономического пояса Шёлкового пути» («ЭПШП») фокус международного сотрудничества регионов, в т.ч. северо-восточных провинций КНР, которые выдвинули собственные стратегии международного сотрудничества, увязанные к «ЭПШП», оказался сдвинут на новые программы [6; 7]. Достаточно упомянуть огромное количество научных конференций и симпозиумов, посвящённых «Российско-китайско-монгольскому экономическому коридору», «Хэйлунцзянскому сухопутно-морскому Шёлковому

* Разделы 3 и 4 настоящей статьи подготовлены при поддержке совместного гранта Российского фонда фундаментальных исследований и Шанхайской академии общественных наук № 16-27-22001 «Возможности и перспективы российско-китайского взаимодействия в контексте формирования «Экономического пояса Шёлкового пути» и новых инструментов развития Дальнего Востока России».

пути» и другим проектам, и практически полное отсутствие подобных мероприятий, посвящённых Программе. В результате к 2018 г. интерес к ней со стороны государства и общественности в обеих странах заметно ослаб, что, конечно, не снимает с экспертного сообщества двух стран важной задачи по подведению итогов реализации межгосударственного документа.

До сих пор нет ясности, будет ли продлена Программа как отдельный документ*. Но от идеи скоординированного сотрудничества восточных районов РФ и северо-востока КНР правительства двух стран не собираются отказываться. На Восточном экономическом форуме в сентябре 2018 г. был подписан меморандум о намерении создать Деловой Совет Дальнего Востока и Байкальского региона Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики. На этом же мероприятии стороны приняли Меморандум о взаимопонимании о Программе развития российско-китайского сотрудничества в торгово-экономической и инвестиционной сферах на Дальнем Востоке РФ на 2018—2024 годы. Несмотря на то, что новый документ сфокусирован исключительно на российский макрорегион, он в сущности продолжит то, к чему свелась Программа уже в начале 2010-х гг.: усиление экономического присутствия Китая на Дальнем Востоке России.

Указанные выше обстоятельства определяют потребность в появлении аналитической работы, в которой бы рассматривались итоги реализации Программы 2009—2018 гг. и делались рекомендации по архитектуре и конкретному наполнению нового документа. Мы надеемся, что доклад, который лежит перед уважаемым читателем, отчасти удовлетворит эту потребность. Для работы над ним сформирована команда исследователей, представляющих как Дальний Восток (С.А. Иванов и И.Ю. Зуенко), так и Восточную Сибирь (И.В. Олейников), а также Северо-Восточный Китай (Ма Юцзюнь и Цинь Дун) и Внутреннюю Монголию (Лун Чанхай)**.

Для удобства читателей доклад разбит на четыре раздела. В первом анализируется архитектура Программы и применённые при её составлении подходы, во втором даётся ретроспектива реализации конкретных проектов, вошедших в Программу, в третьем оцениваются

*В июне 2016 г. Правительство России поставило задачу продлить сроки реализации Программы с изменением перечня ключевых инвестиционных проектов, а в марте 2017 г. эта задача была подтверждена. В 2018 г. по линии Министерства экономического развития России начались консультации по возможному тексту новой Программы. С китайской стороны в июне 2017 г. Госкомитет по реформам и развитию КНР опубликовал гранты на тему «Исследование новой программы сотрудничества ключевых регионов России и Китая», в документации которых от заявителя требовалось учитывать опыт взаимодействия не только российского Дальнего Востока и китайского Северо-Востока, но и регионов верхнего и среднего течения Янцзы и Приволжского федерального округа.

** Подробней — см. сведения об авторах.

изменения во внешней среде Программы, которые сказывались на ходе её реализации и будут влиять на всё региональное сотрудничество в ближайшие годы. Наконец, в завершающем разделе авторы предлагают свои рекомендации по поводу того, как могла бы выглядеть новая Программа развития.

КАК СОСТАВЛЯЛАСЬ И РЕАЛИЗОВЫВАЛАСЬ ПРОГРАММА

В июне 2009 г. в совместном заявлении по итогам встречи на высшем уровне Д. Медведев и Ху Цзиньтао заявили, что координация стратегий регионального развития «...способна дать немалую отдачу для ускорения экономического развития соседних территорий» [8], тем самым предопределив подписание документа, координирующего экономическое развитие российско-китайского приграничья — т.е. Программы, что и было сделано спустя несколько месяцев. Мы не располагаем достаточной информацией о том, кем и в каких условиях готовилось содержание Программы. Материалы ряда экспертных интервью* показывают, что формирование документа происходило в спешке, без достаточной проработки, по принципу «от каждого региона — проекты в план». Причём регионы в ответ на запрос Центра отсылали списки стандартных предложений для крупных инвесторов, не корректируя их под особенности Программы.

Иначе говоря, Программа с самого начала не имела характера комплексной стратегии координации развития соседних регионов России и Китая (как это предполагалось, исходя из заявления глав государств), а распадалась на конкретные направления, зачастую не связанные между собой. Более того, в Программе перечислялись инвестиционные проекты, которые стороны планировали реализовать в течение ближайших девяти лет, причём не только трансграничного характера, но и имеющие в большей степени местное значение (они составили отдельный раздел документа — приложение к разделу VI, см. [9]).

Содержание этого списка вызвало волну антикитайских публикаций в российских СМИ и критику экспертов, прежде всего потому,

Программа с самого начала не имела характера комплексной стратегии координации развития регионов двух стран (как это предполагалось, исходя из заявления глав двух стран), а распадалась на конкретные направления, зачастую не связанные между собой.

* Данные выводы сделаны на материале полевых исследований С.А. Иванова (интервью с представителем Правительства Амурской области, ноябрь 2008 г.; интервью с представителем Администрации Приморского края, июль 2010 г.), а также И.Ю. Зуенко (интервью с представителем Администрации Приморского края, август 2015 г.; интервью с представителем МИД России во Владивостоке, сентябрь 2017 г.)

что значительная часть проектов, планируемых к реализации на российской стороне, была связана с нацелена на разработку природных ресурсов или их первичную переработку, в то время как в Китае намечалось развивать промышленность с высокой добавленной стоимостью [10]. Однако гораздо более важным для будущей реализации этих проектов было то, что Программа не содержала описания механизмов её выполнения [11, с. 56]. Сложилась парадоксальная ситуация: конкретизируя до деталей предполагаемые совместные проекты (например, в список таких проектов вошли открытие прямого авиарейса «Петропавловск-Камчатский — Далянь» (п. 10, пар. II) и проведение Международного детского форума в Иркутске в 2010 г. (п. 7, пар. VII), документ никак не регламентировал действия чиновников двух стран, устанавливая только общую рамку: *«Компетентными ведомствами Российской Федерации и Китайской Народной Республики, координирующими выполнение настоящей Программы, являются Министерство регионального развития РФ и Государственный комитет КНР по развитию и реформам, которые по мере осуществления сотрудничества могут вносить в настоящую программу необходимые изменения и дополнения»* [9].

Ввиду этого сразу после подписания документа чиновники различного уровня стали заявлять о важности создания механизмов реализации Программы [12], что в значительной степени и превратилось в основное содержание работы. Экономическое направление реализации Программы, связанное с воплощением конкретных инвестиционных проектов, где ведущую роль должны были играть коммерческие структуры, оказалось вытеснено «бюрократическими процедурами», сводившимися к созданию структур поддержки и регулирования межрегионального сотрудничества. В официальной репрезентации эти два направления нередко предстают как единое целое, а реляции об успехах чиновничьей работы подменяют экономические результаты. Для иллюстрации этого эффекта можно привести пример с отчётного заседания Минвостокразвития России в мае 2017 г., где глава ведомства заявил: «Также мы последовательно развиваем экономическое сотрудничество с КНР. В конце 2016 г. создана новая Межправительственная комиссия по развитию Дальнего Востока России и Северо-Востока Китая, которую возглавили вице-премьеры двух стран — Юрий Петрович Трутнев и господин Ван Ян» [13]. Первое и второе предложения этого отрывка составляют единый абзац, и логика текста указывает, что второе предложение о создании новой «межправкомиссии» должно раскрывать тезис первого предложения о последовательном развитии экономического сотрудничества. Однако практика показывает, что создание какой-либо структуры совсем не тождественно получению экономического результата.

Другим изначальным изъяном Программы оказалась размытость критериев оценок результатов её реализации. Этому способствовало несколько обстоятельств:

Во-первых, эффективность экономического блока Программы оценить однозначно просто невозможно. Внешнеторговая и инвестиционная статистика здесь бесполезна: субъекты Федерации и провинции дают её лишь в страновом разрезе, не спускаясь на межрегиональный уровень. Поэтому наиболее логичным представлялся подход, согласно которому анализу подвергался перечень инвестиционных проектов (как уже говорилось, довольно предметный) (см., например, [14]). Однако и это не может дать понятных результатов. Дело в том, что многие проекты, включённые в Программу, уже к началу 2010-х годов не являлись актуальными. По данным Минэкономразвития России, к 2015 г. из 91 изначально заявленных проектов в восточных регионах России «на стадии реализации находилось 15, в том числе с участием китайских инвестиций — 11» [15]. При этом реализуемые проекты были в основном начаты ещё до появления Программы. Например, три из пяти проектов в Приморском крае были инициированы до 2009 г. (проект по сотрудничеству в сфере сельского хозяйства, промышленный район «Канцзи» в Уссурийске, промышленный парк в Михайловском районе). Схожая ситуация наблюдалась в Еврейской автономной области: деревообрабатывающие производства и освоение Кимканского и Сутарского месторождений с ГОК началось в области задолго до подписания Программы. Любопытно, что в официальной репрезентации именно регионы, где уже к 2009 г. существовал определённый «задел», числились в «передовиках» выполнения Программы. В 2014 г. Приморский край, который отчитывался созданием зоны «Канцзи», был признан самым успешным при подведении промежуточных результатов Программы, при этом промышленный парк в Михайловском районе так и не был построен, несмотря на то, что «закладной камень» в его основание закладывали три раза [11, с. 57]. Аналогичная ситуация наблюдалась и в Восточной Сибири, где туристический проект «Великий чайный путь», включённый в Программу, разрабатывался ещё с начала 1990-х гг., регулярно указывался в качестве «результата работы», однако и к 2018 г. в полном объёме реализован не был.

Изначальным изъяном Программы оказалась размытость критериев оценки результатов её реализации.

Во-вторых, из восьми разделов Программы половина содержала пункты, сформулированные максимально размыто, не давая возможности оценить как промежуточные, так и конечные результаты их исполнения. Это относится к разделам 4, 5, 7 и 8 (соответственно: укрепление российско-китайского сотрудничества в сфере трудовой деятельности, сотрудничество в сфере туризма, гуманитарной сфере и области охраны окружающей среды). Типичная формулировка для положений этих параграфов — *«дальнейшее расширение и углубление сотрудничества в приграничных районах в сфере высшего образования, языкового обучения, культурных обменов, спортивных обменов, научно-технического сотрудничества, а также молодёжных*

обменов» (п. 11 пар. VI [9]). Параграфы 1 и 2 (обустройство пунктов пропуска, строительство и реконструкция приграничной инфраструктуры, а также сотрудничество в сфере транспорта соответственно) также в ряде случаев содержали размытые формулировки, вероятно, сознательно составленные таким образом, чтобы спустя девять лет ответственных за их реализацию чиновников нельзя было обвинить в отсутствии результата. См., например, п. 17 пар. I: «*Определение ряда пунктов пропуска в качестве экспериментальных зон использования национальных валют двух стран, переход от пограничной торговли к торговле товарами*», или п. 15 пар. II: «*Создание благоприятных условий для сотрудничества российских и китайских авиапредприятий в сфере двустороннего воздушного сообщения*» [9].

Вместе с тем, наличие конкретных пунктов плана (особенно в части крупных инфраструктурных проектов) подстёгивало бюрократии двух стран добиваться их исполнения. Вскоре после подписания документа у центральных властей появилось понимание, что невозможно работать по всем направлениям Программы [16, с. 70]. Упор был сделан на наиболее важных, приоритетных для Москвы и Пекина проектах [14, с. 154], вследствие чего и были достигнуты определённые подвижки в строительстве мостов через р. Амур (железнодорожного «Нижнеленинское — Тунцзян» и автомобильного «Благовещенск — Хэйхэ»). Сюда же можно отнести активную переговорную работу по развитию международных транспортных коридоров (МТК) «Приморье-1» и «Приморье-2». Как и в случае с успешными инвестиционными проектами, воплощение этих пунктов Программы началось до 2009 г., но на данный момент по-прежнему далеко от завершения. Тем не менее, имеющиеся подвижки стали возможны лишь благодаря активности бюрократий и госкорпораций двух стран. Хоть какие-то результаты в этом направлении заметно диссонируют с отсутствием успешных примеров сотрудничества предприятий приграничных регионов России и КНР, которые были бы инициированы Программой.

Проблемы реализации Программы были заложены на этапе формирования документа. Несмотря на попытки правительств двух стран актуализировать его положения через определение «приоритетных списков» и создание новых механизмов реализации, Программа не пересматривалась в течение всего периода действия.

Таким образом, проблемы реализации Программы были заложены ещё на этапе её формирования. Несмотря на попытки

правительств двух стран актуализировать её положения через определение «приоритетных списков» и создание новых механизмов реализации, формально Программа не пересматривалась в течение всего периода действия. Ключевыми недостатками архитектуры Программы стали:

- 1) отсутствие прописанных механизмов её реализации, приведшее к тому, что создание этих механизмов и стало восприниматься основным содержанием работы;

- 2) фрагментарность и слабая проработанность инвестиционного списка Программы;
- 3) размытость критериев оценки и наличие большого количества «бессодержательных пунктов», в результате чего реальные подвиги наблюдались только там, где содержание проекта было сформулировано однозначно, а его реализация находилась в компетенции центральной бюрократии (крупные инфраструктурные объекты).

РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОГРАММЫ

Политическая и бюрократическая составляющие Программы оказались намного успешнее экономической части. Во-первых, сама по себе идея централизованной интеграции смежных территорий важна символически, т.к. укрепляет уверенность в добрососедстве и совместном процветании [11, с. 58]. Свидетельством этого может служить тот факт, что Китай в последние годы пытается распространить опыт российско-китайского сотрудничества на другие соседние страны. Так, 2015 г. китайские власти поставили задачу распространить опыт Программы в рамках инициативы «Пояса и Пути» [17].

Во-вторых, наличие общего документа в виде Программы прочно закрепило вопросы межрегионального взаимодействия в повестке диалога на высшем уровне. В 2013 г. появился Совет сотрудничества между регионами Дальнего Востока России и Северо-Востока Китая, а с конца 2016 г. начала действовать межправительственная Российско-Китайская комиссия по сотрудничеству и развитию Дальнего Востока и Байкальского региона Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (упоминавшаяся выше). Государственные банки и фонды создали ряд общих финансовых инструментов для поддержки экономической интеграции. Если ранее центральные власти напрямую не участвовали в продвижении трансграничных проектов, то необходимость выполнения Программы — вернее, попытки устранить препятствия к её реализации! — привели к выдвиганию профильных министерств, государственных фондов и корпораций на ведущие позиции в межрегиональном взаимодействии (см. ниже).

В-третьих, активизация центральных правительств привела к усилению контроля за деятельностью местных властей в российско-китайском сотрудничестве. Регионы Дальнего Востока и Восточной Сибири стали регулярно предоставлять центральным ведомствам отчёты и планы реализации Программы, а некоторые — открыто публиковать такие материалы. Любой крупный российско-китайский проект в дальневосточном регионе стал объектом пристального внимания и контроля центральных властей. Безусловно, централизация повестки межрегионального сотрудничества стала не следствием

Программы, а, наоборот, причиной её появления, но наличие плана межрегионального сотрудничества позволило в определённой степени контролировать деятельность местных правительств.

Как уже указывалось выше, работа по созданию механизмов реализации Программы (или говоря более широко, российско-китайского сотрудничества) до некоторой степени подменила саму реализацию пунктов Программы. Иначе говоря, заявленный в 2009 г.

Работа по созданию механизмов реализации Программы (или говоря более широко, российско-китайского сотрудничества) до некоторой степени подменила саму реализацию Программы.

девятилетний срок, за который предполагалось добиться конкретных результатов, оказался чересчур оптимистичным. По большинству направлений к концу 2010-х годов стороны только подошли к активной фазе

реализации проектов, и дело здесь не в аморфности или неповоротливости чиновников, а в сложности вопросов двухстороннего взаимодействия, которые предстояло решать в условиях централизации повестки межрегионального сотрудничества.

Что касается конкретного содержания Программы, то в Приложении к докладу представлены итоги реализации отдельных проектов, вошедших в параграфы I, II и III. Как было сказано выше, именно эти разделы содержали пункты, реализация которых находилась в компетенции центральной и местной бюрократий, в то время как список проектов, содержащихся в приложении к параграфу VI*, являлся своего рода «предложением для инвесторов», а их реализация по большому счету никак не коррелировалась с действиями чиновников.

Если проекты, вошедшие в Программу (см. приложение), распределить по степени их реализации, то получится следующая картина:

Всего	Реализован	Частично реализован	Начато строительство	Не реализован / Нет информации
32	8	5	8	11

Успех, простой, затягивание или неудача имеют самые разные причины. Во многих случаях — это нехватка финансовых ресурсов, изначально сомнительный замысел проектов (особенно в случае с различными «технопарками»), утрата интереса со стороны инициатора.

* «Ключевые проекты сотрудничества» были сгруппированы для каждого региона, участвующего в Программе. Из них на территории России предполагалось реализовать 91, в т.ч. в Забайкальском крае — 8, Иркутской области — 9, Амурской области — 12, ЕАО — 7, Хабаровском крае — 12, Республике Бурятия — 9, Приморском крае — 5, Сахалинской области — 7, Магаданской области — 6, Камчатском крае — 10, Чукотском АО — 4. На территории КНР — 111 проектов, в т.ч. во Внутренней Монголии — 21, в Хэйлуцзяне — 33, в Цзилини — 37, Ляонине — 20. Анализ номенклатуры проектов на китайской стороне показывает, что подавляющая их часть могла быть реализована без привлечения российского капитала. Показатели привлечения китайского капитала для российских проектов указывались выше — 11 проектов по состоянию на 2015 г.

Многие проекты так и остались на бумаге, причём это замечание актуально не только для России, но и для Китая. Речь идёт не только о проектах на российской территории, которые создавались в расчёте на приход крупных китайских инвестиций (так и не оправдавшийся!), но и о проектах, реализация которых полностью находилась в ведении китайской стороны.

Многие проекты так и остались на бумаге, не только в России, но и в Китае. Речь идёт не только о проектах на российской территории, в отношении которых были ожидания (так и не оправдавшиеся!) прихода крупных китайских инвестиций, но и о проектах, реализация которых полностью находилась в ведении китайской стороны.

Казалось бы, это позволяет нам оценить итоги девяти лет реализации Программы в лучшем случае на «удовлетворительно». Однако в докладе мы

склонны отказаться от однозначных, пусть и эмоционально понятных, оценок. Вместо этого мы попытаемся проанализировать результаты реализации Программы и сделать вывод, какие изменения во внешней среде по сравнению с 2009 г. необходимо учитывать в новом документе.

НОВАЯ ВНЕШНЯЯ СРЕДА ПРОГРАММЫ

Реалии двусторонних отношений 2018 г. мало отличаются от таковых десять лет назад. Уровень российско-китайских политических отношений по-прежнему высок. Структура взаимной торговли также не претерпела серьёзных изменений: в российском экспорте доминирует сырьё, в импорте — товары с добавленной стоимостью. Тенденции и особенности экономического развития обеих стран не изменились, хотя за десять лет китайская экономика количественно и качественно (с точки зрения структуры) опередила российскую. Это ещё больше увеличило разрыв в финансовых ресурсах, которые могут использовать стороны для активизации межрегионального сотрудничества (а ведь их дефицит являлся одной из главных причин срыва проектов на российской стороне!)

Данный факт, безусловно, необходимо учитывать при составлении нового плана сотрудничества регионов двух стран. Действительно, имеет ли смысл указывать в нем китайские проекты, куда заведомо не придут российские инвестиции? И можно ли рассчитывать на реализацию крупных инфраструктурных проектов на российской территории, если трезвый экономический анализ показывает, что они не смогут привлечь достаточное финансирование из КНР на выгодных для России условиях?

В новом соглашении также необходимо учитывать изменение подходов к дальневосточной политике и государственному строительству в России за последнее десятилетие. Когда принималась Программа,

В новом соглашении также необходимо учитывать изменение подходов к дальневосточной политике и государственному строительству в России за последнее десятилетие.

Дальний Восток России оставался основным местом притяжения федеральных целевых средств, направляемых на региональное развитие: до 2012 г. значи-

тельная доля этих денег шла на подготовку к саммиту АТЭС, и после него вполне могла быть направлена, в том числе, на реализацию отдельных пунктов Программы [11; 19; 20]. Однако уже в 2014 г. центральное правительство сократило финансирование Дальнего Востока в 4,5 раза по сравнению с 2009 г. Трансферты перераспределили в пользу Крыма, и в 2016 г. его целевое финансирование превышало дальневосточное в 6,5 раз [21]. В качестве альтернативы денежным вливаниям центральная власть разработала специальные механизмы привлечения отечественных и иностранных инвестиций, а также поддержки экспортно-ориентированных производств. Самые известные из них — это территории опережающего развития (ТОР) и свободный порт Владивосток (СПВ).

Трансформации дальневосточной политики предшествовало формирование «бюрократии развития» («институтов развития») в общероссийском масштабе, но со своей спецификой на Дальнем Востоке. Так, в 2011 г. появились Агентство стратегических инициатив (АСИ), десятки региональных агентств и советов по привлечению инвестиций и развитию экспорта. В Дальневосточном макрорегионе были созданы Фонд по развитию Дальнего Востока (ФРДВ), Корпорация по развитию Дальнего Востока (КРДВ), Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта (АПИ), Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке (АРЧК). Минвостокразвития России также можно отнести к этому типу бюрократических структур, т.к. его задачей было «сфокусироваться на тех ключевых приоритетах, которые действительно позволят дать опережающее, ускоренное развитие» [22]. Другими словами, за последние пять лет на Дальнем Востоке сформировалась новая бюрократическая система, которая почти исключительно занимается вопросами экономического развития и, в частности, привлечения иностранных инвестиций. Логично было бы предположить, что именно новые «институты развития» должны отвечать за координацию выполнения Программы с российской стороны, тогда как, напомним, в самой Программе эта задача возложена на Министерство экономического развития.

Что не менее важно, трансформации региональной политики и формирование бюрократии развития значительно изменили подходы российской стороны к межрегиональному сотрудничеству со странами АТР, и, в частности, с КНР:

Во-первых, у российских властей появилась централизованно формируемая (Минвостокразвития России) повестка сотрудничества с Китаем на Дальнем Востоке. В последние годы ни одна встреча рос-

сийских и китайских властей не проходит без активного предложения китайской стороне проектов в рамках ТОР или СПВ, а также обсуждения вопросов создания совместной трансграничной инфраструктуры.

Во-вторых, новая бюрократия в отличие от традиционно влиятельного «силового лобби» в России мыслит категориями развития, а не безопасности. Это позволяет снизить влияние «представлений о китайской угрозе» на процесс принятия решений — как минимум, на центральном уровне.

В-третьих, новые тенденции государственного строительства снизили уровень спонтанности и хаотичности в действиях российских властей. Показательным примером здесь является то, что с 2015 г. российские регионы не имеют права предлагать инвестиционные проекты без их чёткой проработки и жёсткого отбора на различных уровнях власти. Если бы перечень инвестиционных проектов Программы составляли в 2017 г., а не в 2007—2009 гг., он был бы, как нам кажется, более качественно проработан.

В-четвёртых, в последние годы региональная политика Москвы в отношении Дальнего Востока концептуально стала намного ближе к региональной политике Пекина в отношении своих северо-восточных провинций. Во второй половине 2000-х гг. в России ошибочно полагали, что стратегия «возрождения старых промышленных баз» в Китае предполагает новую индустриализацию региона, строится на значительном централизованном финансировании, и соответственно, Программа должна избежать излишней конкуренции при реализации государственных проектов [23]. Но централизованной индустриализации не случилось ни на Дальнем Востоке России [24], ни на Северо-Востоке Китая [25]. При этом основополагающие принципы региональных политик в обеих странах стали схожими: ставка на внешнюю открытость, улучшение инвестиционного климата и выработку косвенных мер поддержки государством бизнеса, и всё это без масштабных финансовых вливаний из Центра.

Иначе говоря, к 2018 г. создана благоприятная почва для реализации трансграничных проектов нового типа: ориентированных на использование уже созданных и апробированных «точек развития» на Дальнем Востоке (ТОР, СПВ) и взаимодействие с бюрократическими «институтами развития», нацеленными на достижение результата.

НОВАЯ ПРОГРАММА: РАБОТА НАД ОШИБКАМИ

На наш взгляд, целесообразность разработки и принятия новой программы сотрудничества регионов России и Китая не вызывает сомнений. При этом нужно понимать, что как инициатором, так и исполнителем Программы может быть только государство. Соответственно архитектура новой Программы должна ориентироваться

на те компетенции, которые имеются у чиновников (центральных и местных, в т.ч. «бюрократии развития» на Дальнем Востоке России), а не «распыляться» на проекты, которые государством не контролируются, превращаясь в «сборник благих пожеланий». Новая

Новая Программа должна стать «дорожной картой», настольным документом, который призван определять конечные цели деятельности, алгоритм её осуществления, конкретизировать основные задачи, способствующие достижению цели, но не должен распадаться на отдельные мелкие проекты, которые, как показывает практика, на длительном отрезке времени теряют актуальность.

Программа должна стать «дорожной картой», настольным документом, который призван определять конечные цели деятельности, алгоритм её осуществления, конкретизировать основные задачи, способствующие достижению цели (в данном контексте ими могут считаться прорывные инфраструктурные проекты), но не должен распадаться

на отдельные мелкие проекты, которые, как показывает практика, на длительном отрезке времени теряют актуальность.

Расширение географического охвата Программы, вариант чего рассматривался китайской стороной, следует считать преждевременным, поскольку и в тех рамках, которые были определены в 2009 г., сотрудничество всё ещё далеко от эффективного.

Можно выделить три аспекта, которые стоит учесть в новом соглашении:

Во-первых, новая программа не должна содержать списка конкретных инвестиционных проектов, подобного приложению к разделу VI в Программе 2009—2018. Он создаёт видимость детальной проработки документа, но фактически бессмыслен, т.к. органы государственной власти и в России, и в Китае не обладают тотальным контролем над коммерческими и даже государственными компаниями. Опыт Программы 2009—2018 показывает, что список инвестиционных проектов вызвал лишь волну антикитайской критики и завышенные ожидания, но не привёл к прорыву в межрегиональном сотрудничестве. У властей, безусловно, должен быть перечень проектов, которые могут быть интересны компаниям сопредельной страны, но его не обязательно делать публичным. При этом прорывные инфраструктурные проекты заслуживают отдельного упоминания в Программе, так как опыт 2009—2018 гг. показывает, что это оказывается стимулирующим фактором для центральной и местной бюрократий, ответственных за реализацию документа. В качестве таковых проектов нами рассматриваются «три моста и один остров» (расхожая формулировка, характерная для чиновников провинции Хэйлунцзян): железнодорожный мост через Амур «Нижнеленинское — Тунцзян», автомобильный мост через Амур «Благовещенск — Хэйхэ», автомобильный мост через р. Гранитную «Полтавка — Дуннин», создание трансграничной инфраструктуры на о. Большой Уссурийский.

Во-вторых, новое соглашение о сотрудничестве макрорегионов необходимо увязать с новыми инициативами центральных властей России на Дальнем Востоке: ТОР и СПВ. Учитывая значительное присутствие компаний приграничных регионов Китая в сельском и лесном хозяйствах юга Дальнего Востока, стоит продумать механизмы их поддержки для вхождения в особые экономические зоны с целью повышения добавленной стоимости хозяйственной деятельности. Однако, подчеркнём ещё раз, речь должна идти о концептуализации механизмов поддержки, а не о «механическом» перечислении проектов с привлечением потенциальных инвесторов из Китая, которые находятся в поле зрения той или иной бюрократической структуры.

В-третьих, в новой программе необходимо сделать упор на взаимодействии малых и средних компаний. До сих пор значительная часть этих связей характеризуется большой долей неформальности, и их вывод из тени невозможен без тонкой политики государства.

В то же время следовало бы предостеречь авторов будущей Программы от закрепления в ней недостаточно проработанных идей и проектов, принятие которых требует сложного и длительного согласования с контрольными ведомствами (как правило, это проекты, связанные с либерализацией трансграничных процедур и режима пребывания иностранцев в обеих странах).

Так, в повестке российско-китайского регионального сотрудничества с февраля 2018 г. находится концепция т.н. «трансграничных территорий опережающего развития» (ТГТОР). 7 февраля в Харбине состоялась очередная встреча сопредседателей «межправкомиссии» по развитию Дальнего Востока, Байкальского региона РФ и Северо-Востока КНР вице-премьеров Ю. Трутнева, и Ван Яна. В ходе встречи стороны официально открыли перекрёстные годы российско-китайского регионального сотрудничества (2018—2019) и, очевидно, ощущая, что данную концептуальную рамку необходимо чем-то наполнять, заявили об идее создания ТГТОР [26]. В качестве пилотной ТГТОР была заявлена территория, прилегающая к сопредельным населённым пунктам Пограничный и Суйфэньхэ. Позднее в документах Министерства экономического развития упоминались уже три возможных ТГТОР: а) «Пограничный — Суйфэньхэ», б) «Благовещенск — Хэйхэ», в) «Остров Большой Уссурийский (Хэйсяцзыдао)». На сессиях ВЭФ-2018 российские и китайские участники говорили о ещё двух возможных ТГТОР: «Хасан — Хуньчунь» и «Нижнеленинское — Тунцзян». Судя по тому, что пилотная ТГТОР должна быть создана на месте реализовывавшегося с 2001 г. проекта «Приграничный торгово-экономический комплекс» (ПТЭК), её можно считать «реинкарнацией» данной идеи: создание особого режима пребывания граждан и ввоза товаров из сопредельной страны на территории комплекса, строительство трансграничной производственно-логистической и торгово-развлекательной инфраструктуры.

Сама концепция (отсылка к российской практике создания ТОР) указывает, что идея является результатом «мозгового штурма» российской «бюрократии развития», пробующей новые формы развития восточных регионов России (в т.ч. путём привлечения иностранных инвестиций), а точнее, активно ищущей новое наполнение своей деятельности, оправдывающей собственное существование в глазах национального руководства. Между тем, нерешёнными остаётся целый ряд вопросов. Во-первых, не решены проблемы, которые в своё время заблокировали полноценное создание ПТЭК: согласование с силовыми ведомствами особого режима пребывания китайцев и ввоза китайских товаров на территорию России. Во-вторых, распространение режимов ТОР и «Свободного порта Владивосток» (Пограничный муниципальный район входит в СПВ) на сопредельную территорию КНР. В целом, концепция ТГТОР на данный момент выглядит непроработанной, и её включение в новую Программу сотрудничества регионов двух стран представляется неоправданным.

Другим примером непроработанных идей, претендующих на включение в Программу, являются проекты создания трансграничных высокоскоростных железнодорожных магистралей, соединяющих провинции Хэйлунцзян и Цзилинь с Приморским и Хабаровским краями. Консенсуса по поводу целесообразности их строительства (что требует привлечения масштабных капиталовложений, очевидно в виде «связанных кредитов» из китайских фондов) не существует как между экспертами двух стран[5], так и между специалистами, придерживающихся разных взглядов в пределах одной страны. Примером этого может служить проработка проекта высокоскоростной магистрали «Москва — Казань», которая затрудняется наличием двух противоположных позиций: «железнодорожного лобби», ориентированного на создание новой транспортной инфраструктуры даже ценой значительного заимствования кредитных средств, и «финансового лобби», представляющего экономический блок правительства России и стремящегося сократить «рискованные займы».

Учитывая все эти и многие другие факторы, на наш взгляд, в текст Программы следовало бы включать только те положения, по поводу которых существует консенсус бюрократий и экспертных сообществ.

В текст Программы следовало бы включать только те положения, по поводу которых существует консенсус бюрократий и экспертных сообществ.

Это позволит избежать аналогий с Программой 2009—2018, которая из-за спешки при её составлении и недостаточной проработанности включала в себя большое количество заведомо

«мёртвых» проектов. Отсутствие видимых результатов в реализации Программы предопределило не только скептические оценки её самой, но и нанесло урон российско-китайскому региональному сотрудничеству в целом.

Анализ реализации трансграничных проектов Программы (2009–2018)*

Проект	Состояние на 2009 год	Состояние на 2018 год	Выявленные в ходе реализации проблемы
Реконструкция международного автомобильного пункта пропуска (МАПП) «Забайкальск — Маньчжоули» и модернизация прилегающих автодорог	Реконструкция МАПП с российской стороны началась ещё в 2006 г.	Реконструкция с китайской стороны началась в сентябре 2015 и была завершена в сентябре 2016 г. С российской стороны окончание реконструкции запланировано на 2021 г. Существующая пропускная способность МАПП не удовлетворяет растущий объём грузовых и пассажирских перевозок.	Своевременное завершение работ с российской стороны не состоялось по причине финансовых затруднений (рассматривается вопрос о привлечении инвесторов из КНР). Требуется параллельная реконструкция железнодорожного пункта пропуска «Забайкальск» для оптимизации потоков через автомобильный пункт пропуска, непредусмотренная Программой.
Строительство нового международного грузового терминала в Маньчжоули (КНР)	Международный грузовой терминал существует, но нуждается в реконструкции (или в строительстве нового).	Работа нового терминала официально начата в 2011 г.	Не выявлено.
Строительство железной дороги «Аршан — Шинэ-Барга — Маньчжоули» (КНР)	Строительство железной дороги начато в августе 2009 г.	Завершена первая очередь строительства, ситуация с реализацией второй очереди строительства остаётся неясной.	Вторая очередь строительства не завершена по причине финансовых затруднений у частной компании, инвестировавшей в строительство.
Реконструкция автомобильного МАПП «Староцурухайтуйский — Хэйшаньтоу» и модернизация прилегающих автодорог	Был организован в качестве временного грузопассажирского, нуждается в реконструкции на российской стороне.	В 2009 г. осуществлена реконструкция МАПП с китайской стороны (Хэйшаньтоу) с пропускной способностью 2 млн. человек и 2 млн. грузов в год. С российской стороны (Староцурухайтуйский) проведён текущий ремонт инфраструктуры и введены электронные комплексы таможенного управления.	Пропускная способность МАПП с российской стороны даже после проведённого ремонта остаётся на уровне в 40 раз меньше, чем на китайской стороне.
Строительство железной дороги «Хайлар — Хэйшаньтоу» (КНР)	Железная дорога отсутствует.	Работы по строительству дороги начаты в сентябре 2013 г., однако на данный момент находятся в стадии проектно-изыскательной деятельности.	В открытых китайских источниках информация о причинах позднего начала работ и их медленного проведения не содержится.

Проект	Состояние на 2009 год	Состояние на 2018 год	Выявленные в ходе реализации проблемы
Реконструкция МАПП «Олочи — Шивэй» и модернизация прилегающих автодорог	Грузовой МАПП. Пропускная способность с российской стороны — не более 20 грузовых машин в сутки. Прилегающие дороги нуждаются в модернизации, в т.ч. с китайской стороны.	Статус «грузопассажирского» так и не получен. Реконструкция с российской стороны была сведена к постановке модульных корпусов с МАПП «Забайкальск» вместо сгоревшего в 2013 г. старого здания погранперехода. С китайской стороны завершена модернизация автодорог «Шивэй — Лабдарин» и «Шивэй — Хэйшаньтоу».	Модернизация МАПП «Олочи» не проведена по причине отсутствия финансирования. В 2016 г. правительство Забайкальского края выступило с инициативой привлечения к реконструкции МАПП китайских инвесторов. Китайская сторона предложила использовать проектную документацию МАПП «Шивэй». В настоящий момент проект находится в стадии согласования.
Строительство железной дороги «Нарын — Лугокан», прилегающей к пункту пропуска «Олочи» (РФ)	Постановление о строительстве дороги подписано ещё в 2006 г. Реальное строительство началось в 2008 г.	Железная дорога построена от станции Борзя (Нарын-1) до станции Газимурский завод, рабочее движение запущено в 2012 г., с 2015 г. участок железной дороги находится в режиме временной эксплуатации. Строительство продолжается. Запланированная протяжённость дороги сокращена до 223 км.	В 2009 г. компания «Норильский никель» сократила инвестиции в строительство дороги в связи с неэффективностью «обслуживаемых» ей Лугоканского, Култуминского и Солонеченского месторождений полиметаллических руд. В 2014 г. в связи с ликвидацией корпорации «Инжтрансстрой» поменялся генподрядчик строительства.
Строительство железной дороги «Шивэй — Мордаога» (КНР)	Дорога не существовала.	Строительство железной дороги началось в 2013 г. К настоящему моменту движение не запущено.	В открытых китайских источниках информация о причинах позднего начала работ и их медленного проведения не содержится.
Реконструкция автомобильного МАПП «Пограничный — Суйфэньхэ»	МАПП функционирует, но нуждается в реконструкции на российской стороне.	Реконструкция начата, но была приостановлена.	Работы по реконструкции с российской стороны находились в ведении «Рограницы». Дата её проведения несколько раз переносилась (в т.ч. была приурочена к проведению во Владивостоке Саммита АТЭС-2012). В 2016 г. «Росграница» была упразднена с передачей соответствующих функций Министерству транспорта, которое заново начало подготовительные работы (на данный момент обещается, что работы завершатся в 2019 г.).

Реконструкция пунктов пропуска на р. Амур и Усури «Нижнеленинское — Тунцзян», «Амурзет — Лобэй», «Пашково — Цзяинь», «Покровка — Жаохэ»	Существуют, работают с ограниченным объёмом грузов и пассажиров.	Проведён плановый текущий ремонт. По имеющимся сообщениям, инфраструктура речных пунктов пропуска в целом удовлетворяет потребностям.	Не выявлены.
Строительство железнодорожного моста «Нижнеленинское — Тунцзян»	Строительство моста было инициировано ещё в 2007 г. российской компанией «Петропавловск» (для вывоза продукции Кимкано-Сутарского ГОК). В 2008 г. решено, что строительство моста будет осуществляться в форме государственно-частного партнёрства, причём в строительстве моста будет инвестировать непосредственно компания «Петропавловск».	Российско-китайское соглашение о строительстве моста было подписано в 2013 г. (1900 м — китайская, 300 м — российская сторона). С китайской стороны строительство завершено в 2016 г. С российской стороны реальные работы начались лишь в 2017 г. На данный момент мост не достроен (дата окончания работ несколько раз переносилась).	В 2014 г. компания «Петропавловск» вышла из проекта, и его реализация была передана Российскому фонду прямых инвестиций (РФПИ). В сентябре 2015 г. на ВЭФ В. Путин заявил, что проект будет профинансирован РФПИ и Фондом развития Дальнего Востока. Однако уже в феврале 2016 г. стало очевидным, что фонды оттягивают оплату проекта по причине финансовых трудностей. Пока изыскивали средства, у стройки дважды сменился подрядчик.
Реконструкция железной дороги «Тунцзян — Сянъянчуань — Цзямусы», строительство железной дороги «Цяньцзинь — Фуюань» (КНР)	Строительство железной дороги «Цяньцзинь — Фуюань» началось в августе 2009 г.	Строительство железной дороги «Цяньцзинь — Фуюань» велось в 2009—2012 гг., движение запущено. Работы по электрификации имеющейся железной дороги «Тунцзян — Сянъянчуань — Цзямусы» находятся на начальной стадии.	Не выявлено.
Реконструкция автомобильного МАПП «Покровка — Логухэ», строительство прилегающих автодорог	МАПП был открыт в 1998 г. и имел сезонный характер (зимой по льду), находясь в собственности Забайкальского края с российской стороны. В 2008 г. был закрыт.	Работа МАПП не возобновлена даже в сезонном режиме. Будущее МАПП связывается со строительством моста через Амур «Покровка — Логухэ», которое включено в Программу развития приграничных территорий ДВФО и Байкальского региона.	Возобновление работы МАПП связывалось с планами строительства Амазарского лесопромышленного комбината (китайские инвестиции). Критика проекта со стороны общественных организаций и отказ китайской стороны инвестировать в него привели к закономерному срыву договорённостей об открытии МАПП.

Продолжение

Проект	Состояние на 2009 год	Состояние на 2018 год	Выявленные в ходе реализации проблемы
Строительство железной дороги «Логухэ — Гулянь» (КНР)	Строительство первой очереди (Гулянь — Юэя-ху) начато в июне 2009 г.	В мае 2012 г. завершена первая очередь строительства, ситуация с реализацией второй очереди строительства остаётся неясной.	Открытые китайские источники не содержат информации о причинах срыва второй очереди строительства.
Строительство автомобильного моста «Благо-вещенск — Хэйхэ» и соответствующего МАПП	Проект активно обсуждается с 1990-х гг. Первое соглашение о строительстве моста подписано в 1995 г.	Мост не готов с обеих сторон. Строительство официально начато только в декабре 2016 г. Завершение работ запланировано на декабрь 2019 г.	Несмотря на длительную историю проекта, детальное обсуждение расположения моста и финансирования строительства не велось, в т.ч. по причине пассивности российской стороны. В 2013 г. во время визита премьер-министра России Д. Медведева в Китай вопрос был обсуждён на высшем уровне. В марте 2016 г. на паритетной основе создана российско-китайская компания для создания и эксплуатации моста и погранперехода (проект реализуется на принципах концессии за счёт займов из китайских банков).
Строительство нового МАПП «Краскино — Хуньчунь», строительство автодороги от МАПП к скоростной автотрассе «Хуньчунь — Тумэнь» (КНР)	МАПП функционирует, но нуждается в реконструкции на российской стороне. Дорога с китайской стороны к скоростной автотрассе «Хуньчунь — Тумэнь» отсутствует (идёт через город Хуньчунь).	Строительство МАПП на российской стороне началось в 2011 г. и фактически было заморожено к 2012 г. (официальная причина — проблемы с дренажем строения). Дорога с китайской стороны к скоростной автотрассе не построена.	Работы по реконструкции с российской стороны находились в ведении «Росграницы». Вероятная причина приостановки строительства в 2013 г. — хищения со стороны руководства Дальневосточного управления «Росграницы». В 2016 г. «Росграница» была упразднена с передачей соответствующих функций Министерству транспорта, которое заново начало подготовительные работы (о датах завершения работы не сообщается).
Реконструкция и расширение грузового / пассажирского терминала «Хуньчунь» (КНР)	Терминал существует, особой необходимости в расширении, учитывая динамику трансграничной торговли, не существует.	Работы по реконструкции и расширению терминала завершены в 2016 г.	Не выявлены.

Реконструкция моста через р. Гранитная в районе МАПП «Полтавка — Дуннин»	Сообщение осуществляется по мосту, который был построен в 1993 г. Требовался капитальный ремонт.	В марте 2018 г. подписано межправительственное соглашение о строительстве нового моста (145 м, финансирование полностью за счёт китайской стороны). На данный момент строительство работы не начаты.	Произвести капитальный ремонт старого моста без остановки движения на границе, оказалось невозможно. Строительство нового моста потребовало несколько лет согласований. С российской стороны отсутствовало финансирование.
Строительство скоростной автотрассы «Дуннин — Муданьцзян» и дуннинской ветки автотрассы «Суйфэньхэ — Маньчжоули» (КНР)	Строительство автотрассы «Дуннин — Муданьцзян» началось в мае 2009 г.	Движение по новой скоростной автотрассе «Дуннин — Муданьцзян» запущено в сентябре 2011 г. На дуннинской ветке автотрассы «Суйфэньхэ — Маньчжоули» — в сентябре 2013 г. (строительство началось в апреле 2012 г.).	Не выявлены.
Строительство железной дороги «Дуннин — Хунчунь» (КНР)	Дорога отсутствует.	Строительство не начато.	Наиболее вероятной причиной срыва строительства является сложность согласования проекта между правительствами провинций Хэйлунцзян и Цзилинь (включая конкуренцию за контроль над распределением центральных инвестиций при включении проекта в план пятилетки).
Строительство трансграничной автотрассы «Владивосток — Чанчунь»	С российской стороны большая часть автодороги «Владивосток — Краскино» нуждалась в реконструкции. С китайской стороны с 2007 г. велось строительство полностью новой скоростной автотрассы «Чанчунь — Хунчунь».	С российской стороны завершена реконструкция на большей части автодороги «Владивосток — Краскино». С китайской стороны скоростная автотрасса «Хунчунь — Чанчунь» (часть трассы национального значения G12) построена в октябре 2010 г.	Фактически дорога существует. Однако отсутствует возможность трансграничного движения на личном автотранспорте (вопрос находится в ведении центральных госорганов России и КНР).

Проект	Состояние на 2009 год	Состояние на 2018 год	Выявленные в ходе реализации проблемы
Открытие международного железнодорожного сообщения из городов СВК (в тексте указаны Дандун, Цзямусы, Муданьцзян) до Уссурийска с выходом на Транссиб	Грузовое движение осуществляется (со сменой колеи на границе). Пассажирское сообщение осуществляется по маршруту «Харбин — Владивосток» (время движения около 48 часов, оператор проекта Федеральная пассажирская компания).	Грузовое движение осуществляется (со сменой колеи на границе). Пассажирские трансграничные маршруты из города СВК в города ДВ отсутствуют. Поезд «Харбин — Владивосток» (ФПС) упразднён в 2015 г. В 2018 г. компанией ООО «Международный экспресс» заявлено о запуске поезда по тому же маршруту в сентябре 2018 г.	Отсутствует экономическая целесообразность пассажирского трансграничного сообщения, так как пассажиропоток на нём незначителен, а скорость и комфорт передвижения неконкурентоспособны по сравнению с авиационным и даже автомобильным транспортом. Инициативы властей провинций Цзилинь и Хэйлунцзян относительно строительства высокоскоростных железнодорожных веток из Хуньчуня и Муданьцзяна до Владивостока российской стороной не поддержаны по причине наличия слишком большого числа спорных вопросов в сфере финансирования, локализации технологий и технического оборудования.
Возобновление железнодорожного сообщения «Зарубино — Махалино — Хуньчунь»	Трансграничная железнодорожная ветка «Махалино — Хуньчунь» была построена в 1999 г. частной компанией «Золотое звено». Сообщение осуществлялось в 2000—2004 гг. и было приостановлено из-за решения Погранслужбы и противодействия РЖД.	Компания «Золотое звено» была признана банкротом в 2010 г., после чего вся инфраструктура была передана РЖД. Грузовое сообщение (перевозка российского угля в Китай) осуществляется с 2013 г. Железнодорожная инфраструктура на участке нуждается в модернизации.	Модернизация железнодорожной инфраструктуры на участке «Зарубино — Махалино» находится в ведении РЖД и откладывается по причине отсутствия финансирования.
Строительство аэропорта в Забайкальске, реконструкция аэропорта в Краснокаменске (РФ)	Аэропорт в Забайкальске отсутствует. Аэропорт «Чара» в Краснокаменске нуждается в реконструкции. На ВПП аэропорта проводились городские соревнования по драг-рейсингу.	Строительство аэропорта в Забайкальске не начато. Реконструкция аэропорта «Чара» была внесена в ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года». С августа 2013 возобновлены авиарейсы «Краснокаменск — Чита».	Финансирование изначально не было предусмотрено соответствующими государственными программами.

Создание зоны в рамках российско-китайского парка по внедрению информационных технологий ("один парк — три зоны") во Владивостоке	Отсутствовали ТЭО и пул потенциальных инвесторов проекта.	Зона не создана.	Реальная работа по созданию зоны не начиналась, ввиду отсутствия реальной заинтересованности со стороны китайских инвесторов.
Создание российско-китайской экспериментальной инновационной площадки "Техноград" в Партизанске	Отсутствовали ТЭО и пул потенциальных инвесторов проекта.	Зона не создана.	Реальная работа по созданию зоны не начиналась, ввиду отсутствия реальной заинтересованности со стороны китайских инвесторов.
Создание российско-китайского центра трансфера аграрных технологий в Амурской области	Отсутствовали ТЭО и пул потенциальных инвесторов проекта.	Зона не создана.	Реальная работа по созданию зоны не начиналась, ввиду отсутствия реальной заинтересованности со стороны китайских инвесторов.
Создание российско-китайских парков по внедрению информационных технологий в Харбине и Муданьцзяне ("один парк — три зоны")	Отсутствовали.	В Харбине в рамках зоны высоких технологий создан российско-китайский индустриальный парк. В Муданьцзяне в рамках зоны экономического освоения создан российско-китайский парк по внедрению информационных технологий. Выявить в них российское «присутствие» по открытым данным не удалось.	Реальная работа по созданию зоны не начиналась, ввиду отсутствия реальной заинтересованности с российской стороны.
Создание парка российско-китайского научно-сотрудничества в Чанчуне	Отсутствовал.	О создании парка объявлено в июне 2017 г. (на данный момент в нем существует 8 научных лабораторий с привлечением иностранных учёных, резидентами парка является более 50 компаний). В парке нет российских инвесторов, а также отсутствует системное внедрение российских технологий.	Не выявлены.

Проект	Состояние на 2009 год	Состояние на 2018 год	Выявленные в ходе реализации проблемы
Создание российско-китайского парка научно-технического сотрудничества в Ляонине	Отсутствовал.	Информация отсутствует.	Реальная работа по созданию зоны не началась, ввиду отсутствия заинтересованности со стороны инвесторов.
Создание российско-китайского парка по внедрению высоких и инновационных технологий в Далайне	Площадка с таким названием была официально «открыта» ещё в 2004 г.	Информация отсутствует.	Реальная работа по созданию зоны не началась, ввиду отсутствия заинтересованности со стороны российских партнёров.
Строительство мостовых переходов с российской и китайской стороны к о. Большой Уссурийский	Мосты отсутствовали.	Строительство моста с китайской стороны (т.н. «Уссурийский мост») велось в 2010—2012 гг. Строительство моста с российской стороны (т.н. «Мост Амурская протока») велось в 2011—2013 гг. В настоящий момент оба мостовых перехода функционируют.	Зафиксировано противодействие со стороны части российской элиты, настроенной алармистски (включая бывшего министра по развитию Дальнего Востока В. Ишаева [18]).

* Критериями для выборки в таблице служили: трансграничный характер проекта, его ориентация на конкретный результат (иначе говоря, пункты Программы, которые были сформулированы абстрактно, типа «продолжение изучения вопроса открытия регулярных пассажирских автомобильных перевозок по маршрутам «Хабаровск — Бикин — Жаохэ — Харбин», п. 5 пар. II, здесь не приведены). Проекты приведены в порядке упоминания в Программе.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Александрова М.В. Программа сотрудничества смежных территорий России и Китая: история, факты, пути осуществления // Китай в мировой и региональной политике. М.: ИДВ РАН, 2010. С. 198—222.
2. Гельбрас В.Г. Китайская трудовая миграция в Россию: что она сулит нашей стране // Азия и Африка сегодня. 2016. № 5. С. 50—54.
3. Муратшина 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. № 4. С. 110—120.
4. 郭连成, 周瑜, 马斌. 中国东北地区与俄罗斯远东地区交通运输网络及城市群空间经济联系 = Го Ляньчэн, Чжоу Юй, Ма Бинь. Транспортная сеть и экономические связи городских агломераций Северо-Восточного Китая и Дальнего Востока России. 2017. № 3. С. 72—83.
5. 刘爽, 马友君, 钟建平. 中俄沿边地区基础设施建设状况考查及分析 = Лю Шуан, Ма Юцзюнь, Чжун Цзяньпин. Обзор и анализ создания российско-китайской трансграничной инфраструктуры // 欧亚经济. 2017. № 1. С. 66—73.
6. 刘清才, 齐欣. “一带一路”框架下中国东北地区与俄罗斯远东地区发展战略对接与合作 = Лю Цинцай, Ци Синь. Сопряжение и сотрудничество стратегий развития Северо-Восточного Китая и Дальнего Востока России в рамках «Одного Пояса, Одного Пути» // 东北亚论坛. 2018. № 2. С. 34—51.
7. Зуенко И.Ю. Реализация политики Центра в китайских регионах: некоторые аспекты проблемы (в контексте строительства Нового Шёлкового пути) // Известия Восточного института. 2016. № 2. С. 4—12.
8. Совместное российско-китайское заявление об итогах встречи на высшем уровне в Москве / Администрация Президента России. 17.06.2009. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/58> (дата обращения: 01.08.2018).
9. Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации, и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009—2018 года) / МИД КНР. URL: <http://www.fmprc.gov.cn/rus/wjb/zzjg/dozys/dqzzywt/t709788.shtml> (дата обращения: 01.08.2018).
10. Кулешов В. и др. О некоторых аспектах совершенствования российско-китайского межрегионального сотрудничества // Проблемы Дальнего Востока. 2010. № 6. С. 62—69.
11. Иванов С.А. Программа сотрудничества восточных регионов России и северо-восточных регионов Китая: политическая значимость и экономическая эффективность // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2018. № 1. С. 54—65.
12. Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации А.Д. Жуков принял участие в работе 5-го Российско-китайского экономического форума / Правительство РФ. URL: <http://archive.government.ru/docs/13065> (дата обращения: 15.09.2017).
13. Об итогах деятельности Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока в 2013 году и первой половине 2014 года /

- Министерство по РФ по развитию Дальнего Востока. URL: https://minvr.ru/upload/iblock/101/Презентация_итогов_деятельности_Мин....pdf (дата обращения: 01.08.2018).
14. Изотов Д.А. Программа регионального сотрудничества между востоком России и северо-востоком Китая: настоящее и будущее // *Пространственная экономика*. 2014. № 2. С. 149—176.
 15. 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 / Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье». URL: assoc.khv.gov.ru/regions/foreign-economic-activities/Russian-chinese-cooperation-program-monitoring/788 (дата обращения: 01.08.2018).
 16. Бюллетень 342-го заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2013. № 248 (447). 107 с.
 17. Yang Cheng. Do national policies contribute to regional cross-border integration? The case of the Program of Cooperation between the Northeast of the People's Republic of China and the Far East and Eastern Siberia of the Russian Federation (2009 to 2018) // *International Cooperation and Development of Russia's Siberia and Far East* / edited by Jing Huang and Alexander Korolev. Singapore: Palgrave Macmillan, 2015. P. 202—228.
 18. Виктор Ишаев: Мост на Большой Уссурийский остров выгоден только Китаю // *Примамедиа*. URL: <https://amurmedia.ru/news/215221/> (дата обращения: 01.08.2018).
 19. Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // *Журнал НЭА*. 2015. № 2. С. 226—230.
 20. Иванов С.А., Савченко А.Е., Зуенко И.Ю., Козлов Л.Е. Китайский капитал на юге Дальнего Востока (аналитический доклад) // Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН. URL: <http://ihaefe.org/files/analytics/chinese-capital-on-fe.pdf> (дата обращения: 01.08.2018).
 21. Кассовое исполнение федерального бюджета по федеральным целевым программам / ЕМИСС. Государственная статистика. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/56198> (дата обращения: 01.08.2018).
 22. Рабочая встреча с Министром по развитию Дальнего Востока Александром Галушкой / Администрация Президента РФ. 07.08.2014. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/46408> (дата обращения: 01.08.2018).
 23. Иванов С.А. Корреляция программ развития Дальнего Востока России и возрождения Северо-Востока Китая: проблемы и перспективы // *Вестник Дальневосточного отделения Российской академии наук*. 2009. № 5. С. 132—139.
 24. Савченко А.Е. Бег на месте // *Свободная мысль*. 2014. № 1. С. 95—108.
 25. Ставров И.В. Основные результаты социально-экономического развития Северо-Восточного Китая в 2012 г. // *Ойкумена*. 2013. № 2. С. 137—148.
 26. Трансграничная ТОР может быть создана в районе Пограничный — Суйфэньхэ // Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/12642/> (дата обращения: 01.08.2018).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ
(в алфавитном порядке)

Зуенко Иван Юрьевич, младший научный сотрудник отдела китаеведения Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, zuenko@ihaefe.ru.

Иванов Сергей Александрович, кандидат исторических наук, заместитель директора Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, ivanovs@ihaefe.ru.

Лун Чанхай, доктор юридических наук, проректор Маньчжурского филиала Университета Внутренней Монголии (Маньчжурия, КНР), longchanghai@yandex.ru.

Ма Юцзюнь, доктор исторических наук, директор Института изучения России Хэйлунцзянской академии общественных наук (Харбин, КНР), myj52@sina.com.

Олейников Илья Васильевич, кандидат исторических наук, доцент Иркутского государственного университета, ilyavasilich@yandex.ru.

Цинь Дун, аспирант Дальневосточного федерального университета, 601025349@qq.com.

Архив номеров информационно-аналитического бюллетеня
«У Карты Тихого океана» доступен по ссылке:
<http://ihaefe.org/publishings/by-the-pacific-ocean-map>

Формат 60×84/8. Усл. печ. л. 3,26. Уч.-изд. 1,70. Тираж 300 экз.
Отпечатано в Отделе ИТ ИИАЭ ДВО РАН.

Адрес редакции и издателя:
690001, Владивосток, ул. Пушкинская, 89.
Тел.: (4232) 226-80-54.
E-mail: wp@ihaefe.ru.