

## Всеобщая история

## 通史

## World History

Научная статья

УДК 94+914

EDN LNEDJX

DOI 10.17150/2587-7445.2023.7(3).283-293

**Перспективы создания российско-китайской трансграничной зоны экономического сотрудничества между Благовещенском и Хэйхэ****И.Ю. Зуенко**

Институт Китая и современной Азии  
Российской академии наук,  
г. Москва, Российская Федерация

Дата поступления:

26.06.2023

Дата принятия к печати:

09.10.2023

Дата онлайн-размещения:

29.10.2023

**Аннотация.** Статья анализирует историю и перспективы реализации проекта трансграничной зоны экономического сотрудничества между Россией и Китаем. В качестве наиболее перспективной площадки для размещения такой зоны рассматривается «предмостовая территория», примыкающая к мостовому переходу «Каникурган — Хэйхэ» в непосредственной близости от городов Благовещенск (Амурская область) и Хэйхэ (провинция Хэйлунцзян). При этом автор делает вывод, что в настоящий момент российское руководство нацелено на создание не трансграничной, а приграничной зоны, которая, тем не менее, должна тесно сотрудничать с расположенной на китайской территории приграничной зоной экономического сотрудничества в Хэйхэ. Учитывая, что рассматриваемый вопрос сплошь и рядом является предметом терминологической и фактографической путаницы, автор уделяет особое внимание дефинированию того, что подразумевается под трансграничной и приграничной зоной экономического сотрудничества, что подразумевает тот или иной преференциальный режим и т.д.

**Ключевые слова.** Дальний Восток, Китай, Благовещенск, Хэйхэ, трансграничное сотрудничество.

科学文章

**在布拉戈维申斯克和黑河之间建立中俄跨境经济合作区的前景****I.Yu. Zuenko**

俄罗斯科学院中国与现代亚洲研究所,  
莫斯科市, 俄罗斯联邦

结稿日期: 2023年06月26日

出版日期: 2023年10月09日

网上出版日期: 2023年10月29日

**摘要:** 本文分析了中俄跨境经济合作区项目实施的历史和前景。最有希望设立这样一个区域的地点被认为是紧邻布拉戈维申斯克市(阿穆尔州)和黑河市(黑龙江省)的卡尼库干-黑河大桥附近的“桥前区域”。同时,作者得出的结论是,目前俄罗斯领导人的目标不是建立一个跨境地区,而是一个边境地区,但该地区应与位于中国领土上的黑河边境经济合作区密切合作。考虑到所讨论的问题往往存在术语和事实方面存在混乱,作者特别注意界定跨境和边境经济合作区的含义以及各种优惠待遇的含义等。

**关键词:** 远东, 中国, 布拉戈维申斯克, 黑河, 跨界合作。

Original article

## Prospects for the Creation of a Russian-Chinese Cross-Border Zone of Economic Cooperation Between Blagoveshchensk and Heihe

**I.Yu. Zuenko**

Institute of China and Modern Asia  
of the Russian Academy of Sciences,  
Moscow, Russian Federation

Received: 2023 June 26

Accepted: 2023 October 9

Available online: 2023 October 29

**Abstract.** The article analyzes the history and prospects for the implementation of the project of a cross-border zone of economic cooperation between Russia and China. As the most promising site for the placement of such a zone, a "pre-bridge territory" is considered, adjacent to the Kanikurgan-Heihe bridge crossing in the immediate vicinity of the cities of Blagoveshchensk (Amur Region) and Heihe (Heilongjiang Province). At the same time, the author concludes that at present the Russian leadership is aimed at creating not a cross-border, but a border zone, which, nevertheless, should cooperate closely with the border zone of economic cooperation located on Chinese territory in Heihe. Bearing in mind that the subject matter under consideration is in many ways the subject of terminological and factual confusion, the author pays particular attention to the definition of what is meant by the cross-border and border zone of economic cooperation, which implies some preferential regime, etc.

**Keywords.** Far East, China, Blagoveshchensk, Heihe, cross-border cooperation.

### Постановка проблемы

Нынешний этап международных отношений характеризуется развитием российско-китайского сотрудничества, являющегося «несущей опорой» нового мирового порядка, основанного на многополярности и увеличении значения стран т.н. «глобального Юга». Стремительно увеличиваются количественные показатели российско-китайского взаимодействия (речь, прежде всего, о цифрах двусторонней торговли, которые по итогам 2022 г. вплотную подошли к планке в 200 млрд долл. США). При этом, что касается качественных показателей, то здесь видны явные горизонты для развития. Так, по-прежнему между странами существует визовый режим, различные ограничения в части таможенного и фитосанитарного контроля, привлечения рабочей силы, не синхронизированы и национальные стандарты. Крайне невелико количество двусторонних инфраструктурных и инвестиционных проектов.

Одним из таких проектов могло бы стать создание некой российско-китайской зоны экономического сотрудничества, в которой бы существовал льготный порядок передвижения лиц и товаров через границу. Не будет преувеличением отметить, что создание такой зоны находится на повестке российско-китайского регионального сотрудничества уже порядка тридцати с лишним лет. При этом слова пока так и не вопло-

щаются в дела, хотя, например, на границе КНР и Казахстана такая зона существует. В то же время последние годы на волне огромного интереса в России к интенсификации торгово-экономического сотрудничества с Китаем и имеющихся прорывных результатов в плане развития трансграничной инфраструктуры (новые мосты через Амур в районе Благовещенска — Хэйхэ и Нижнеленинского — Тунцзяна) идея создания трансграничной экономической зоны начала обсуждаться с новым воодушевлением.

Что же предполагает эта идея создания трансграничной зоны экономического сотрудничества? Какие возможны варианты в рамках реализации этой идеи? Какова историческая траектория и каковы нынешние перспективы появления трансграничной зоны между Россией и Китаем? На эти вопросы призвана ответить эта статья.

В качестве исследовательского кейса для разбора вышеозначенных вопросов избрана пара приграничных городов — Благовещенск и Хэйхэ, в которых в силу наиболее высокого уровня развития территорий относительно других участков границы существуют наилучшие условия для реализации идеи трансграничной зоны.

Методологически статья построена на сочетании анализа открытых источников (заявления должностных лиц, материалы СМИ) и некоторого количества интервью, проведённых с пред-

ставителями федеральных структур по развитию Дальнего Востока в 2018–2022 гг. Кроме того, автор использовал материалы презентаций и стенограмм заседаний деловых площадок (Восточный экономический форум и Амурский торгово-инвестиционный форум в 2018–2023 гг.), в которых участвовал в качестве слушателя и спикера, в том числе на пленарных заседаниях.

Структурно статья состоит из трёх параграфов, каждый из которых посвящён одному из обозначенных выше вопросов: первый призван дать чёткое определение тому, что такое *трансграничная зона экономического сотрудничества* и с чем её не следует спутать; второй раскрывает историческую траекторию движения к реализации идеи создания такой зоны между Россией и Китаем на примере Благовещенска и Хэйхэ; третий знакомит с читателя с актуальной ситуацией; наконец, вместо заключения автор берёт на себя смелость порассуждать о плюсах и минусах создания российско-китайской трансграничной зоны и сделать прогноз о том, что будет происходить на этом направлении дальше.

### Теоретический экскурс

Говоря о создании каких-либо международных зон экономического сотрудничества, расположенных полностью или частично на приграничных территориях, мы должны различать модели приграничного (*border*) и трансграничного (*cross-border*) сотрудничества.

Первая модель — создание на приграничной территории особой экономической зоны с либеральным режимом размещения инвестиций и хозяйственной деятельности. Классический пример такой модели — свободные экономические зоны в Шэньчжэне, Чжухае, Шаньютоу и Сямэне, созданные китайским руководством в начале 1980-х гг. В нашей стране различные проекты подобных зон создавались, начиная с рубежа 1980–90-х гг. (СЭЗ «Находка» в Приморском крае, СЭЗ «Ева» в Еврейской автономной области и т.д.) Создаваемые, начиная с 2013 гг., «территории опережающего социально-экономического развития» (ТОСЭР или также ТОР), не имеют привязки к приграничному статусу и создаются по всей стране. При этом многие из ТОР действительно расположены именно в приграничье, что позиционируется как их преимущество, а привлечение зарубежного капитала в них заявляется как одна из основных задач. На Дальнем Востоке к таковым относятся площадка «Приамурская» в составе ТОР «Амурская» (Амурская область) и кластер «Восточный» в со-

ставе ТОР «Амуро-Хинганская» (Еврейская автономная область).

Принципиально другая форма — это трансграничные зоны торгово-экономического сотрудничества, или, для краткости, «трансграничные экономические зоны» (ТЭЗ). Особенность этого формата заключается в том, что из приграничных территорий двух или трёх стран выделяются и огораживаются специальные «резервации», в которых создаётся особый, упрощённый режим оформления миграционных и товарных потоков, предоставляются льготы по ведению хозяйственной деятельности. На границе создаётся своего рода «шлюз» между странами, особая территория, включающая сопредельные земли, на которой между государствами отсутствует пограничный и таможенный контроль.

Зарубежные ученые определяют ТЭЗ как «географический регион, расположенный у международного пограничного перехода, в котором реализуются двусторонние проекты в сфере инфраструктуры и логистики для увеличения трансграничной торговли и инвестиций» [1, р. 15]. Целью создания ТЭЗ «является стимулирование экономического развития приграничной зоны как часть стратегии развития субрегиона» [ibid, р. 15].

Основными принципами при этом являются:

- отсутствие налогового и валютного контроля при размещении инвестиций;
- упрощённое получение разрешений и лицензий;
- освобождение от НДС, корпоративных и местных налогов.

Таким образом, отсутствует смысл создавать ТЭЗ там, где между соседями действуют соглашения о свободной торговле и безвизового перемещения граждан! При этом, очевидно, что отношения стран должны быть конструктивными и даже партнерскими, что позволит согласовать сложный порядок функционирования такой трансграничной площадки. В целом, под указанные критерии подходит не такое уж большое количество границ, поэтому практику создания ТЭЗ нельзя назвать массовой. Однако, на границе Китая на рубеже тысячелетий такие проекты заявлялись (и иногда даже доходили до реализации) с Вьетнамом, Лаосом, Мьянмой, Монголией, КНДР, Казахстаном и Россией [2, с. 135].

Примечателен пример участка казахстанско-китайской границы возле населённых пунктов Хоргос / Коргас. В этой локации одновременно существуют и зоны развития приграничного сотрудничества в казахстанском и китайском городах (в Казахстане это СЭЗ «Хор-

гос — Восточные ворота»), и пример ТЭЗ — Международный центр приграничного сотрудничества «Хоргос», расположенный в «шлюзе» между странами. Обыватели и даже специалисты часто путают эти разные «хоргосы», что немудрено, особенно учитывая, что существует ещё и такое понятие, как «сухой порт Хоргос», являющийся на самом деле частью СЭЗ «Хоргос — Восточные ворота». Отметим, что примером трансграничной зоны экономического сотрудничества является именно МЦПС «Хоргос».

Вообще же приграничные территории могут восприниматься или как «зона контактов», или как «зона отчуждения». Например, приграничье на американско-мексиканской границе, очевидно, «зона контактов», в которой активное взаимодействие между США и Мексикой способствует социально-экономическому развитию и урбанизации. А, скажем, советско-китайская граница на протяжении 1960–80-х гг., учитывая разногласия между странами, периодически переходившие в формат вооружённых столкновений, напротив, была «зоной отчуждения»: социально-экономическое развитие прилегающих населённых пунктов и строительство трансграничной инфраструктуры не имело смысла с учётом возможной войны, а если что-то и развивалось, так это военная инфраструктура.

В 1980-х гг. ситуация на советско-китайской границе кардинально изменилась, что стало следствием начала экономических реформ: с конца 1970-х гг. в Китае, а с середины 1980-х гг. и в СССР. Идея о том, что интенсификация приграничных контактов на Дальнем Востоке, где вся сухопутная граница приходится на долю границы с Китаем, может стать драйвером социально-экономического развития приграничных регионов, относится к середине 1980-х гг. и в значительной степени связана с активностью китайских местных властей, риторически заявлявших о планах повторения успеха Шэньчжэня — свободной экономической зоны на границе с Гонконгом.

Растиражированный пример Шэньчжэня, ставший ролевой моделью для других китайских приграничных городов, на самом деле основан на специфическом характере торгово-инвестиционного сотрудничества с Гонконгом, который выступал как хаб неформальной экономики и «окно» в китайскую экономику для иностранных экономических акторов. Он оказался неприменим в иных условиях, однако, являлся неизменным доводом сторонникам представления об особом потенциале приграничных территорий.

Начало рыночных реформ в России и Китае спровоцировало синхронный рост периферийности соседних макрорегионов: Дальнего Востока и Северо-Восточного Китая, а приграничное сотрудничество после возобновления внешнеэкономических связей не могло компенсировать недостатки устаревшей модели экономики и низкой миграционной привлекательности приграничных регионов. Выходом из ситуации для местных элит представлялось создание неких исключительных проектов, завязанных на интенсификации приграничных контактов.

К началу 1990-х гг. идея создания некой преференциальной зоны в приграничье, эксплуатирующей особый потенциал трансграничных связей, оказалась на поверхности. При этом чёткого понимания, что это может быть за зона, как мы сейчас увидим, долго не существовало. Забегая вперёд, отметим, что не существует его до сих пор.

### **История вопроса**

Для китайского дискурса характерно представление, что проекты развития в городах на границе с СССР инициированы в ходе визита генерального секретаря Центрального комитета Коммунистической партии Китая Ху Яобана в Хэйхэ в 1984 г. [3]. Говоря о значительном потенциале Хэйхэ как приграничного города, Ху Яобан сравнил его с Шэньчжэнем, что по аналогии с этим городом на границе с Гонконгом предполагало создание преференциальной экономической зоны. Это и произошло в 1992 г., когда Хэйхэ, наравне с Суйфэньхэ, получил статус «зоны приграничного и экономического сотрудничества» для приоритетного привлечения внутренних и внешних инвестиций.

Параллельно развивалась и концепция создания специальной зоны, которую на льготных правах могли бы посещать россияне. В 1991 г. такая идея применительно к острову Дахэйхэдао, который является наиболее близкой к Благовещенску точкой Хэйхэ, была высказана городским руководством. В 1992 г. мэр Хэйхэ Чжао Пэйсин во время посещения Благовещенска обсудил её с местными руководителями. Те в ответ заявили о предложении создать «приграничную свободную экономическую зону» по обе стороны от моста через Амур, который, как тогда считалось, должен был быть построен в 1994–1998 гг. [4, с. 249]. В том же 1992 г. глава Амурской области Альберт Кривченко сформулировал идею создать в районе Благовещенска «зону интенсивного внешнеэкономического сотрудничества с КНР», включающую единую с

КНР таможенную зону с рядом льгот для российского и иностранного предпринимательства, в письме Президенту России [5, с. 266].

Отметим, что аналогичные предложения высказывались и руководством Приморского края, в то время как главы других приграничных субъектов Российской Федерации (Читинская область, Еврейская автономная область и Хабаровский край) были гораздо пассивнее. Именно в Приморском крае впоследствии идея создания трансграничной экономической зоны зашла дальше всего, поскольку в 2004–2008 гг. такая зона в виде Приграничного торгово-экономического комплекса «Пограничный — Суйфэньхэ» (ПТЭК) фактически была построена по обе стороны от границы, но не была запущена из-за нежелания российских властей менять законодательство в части пограничного и таможенного контроля. Об этом проекте автор уже писал в научной статье [6], однако комплексно история реализации проекта изложена в главе для монографии по проектам развития на Дальнем Востоке (публикация ожидается в 2023–2024 гг.).<sup>1</sup> Здесь же мы сконцентрируемся на истории развития аналогичной идеи применительно к Благовещенску–Хэйхэ.

К середине 1990-х гг. былой энтузиазм на российской стороне сменился озабоченностью, вызванной сложностями взаимодействия с китайцами, о которых был написано выше, и страхами демографического и экономического поглощения — Виктор Ларин называет этот период «этапом разочарования, подозрительности, недоверия, страхов, возрождения синдрома «желтой опасности» [5, с. 259], отсчитывая его с осени 1993 г. В указанной связи поиском новых форм сотрудничества в приграничье занялись, прежде всего, китайские власти — чиновники провинции Хэйлуцзян и её приграничных городов.

В августе 1996 г. вице-губернатор провинции Хэйлуцзян Ду Сяньжун посетил Россию, где пытался убедить руководство приграничных субъектов Российской Федерации (в частности, Приморья) создать некую «двустороннюю торгово-экономическую зону». Эта инициатива вылилась в обмен нотами МИД двух стран. В течение двух лет (1998–1999 гг.) российские и китайские дипломаты дважды обменивались письмами по этому поводу, в результате чего появились меморандумы: от 17 февраля 1998 г. — «об ор-

ганизации упрощённого доступа граждан России и КНР в приграничные торговые комплексы в районе российско-китайской границы», и от 2 июня 1999 г. — «об организации упрощённого доступа граждан России в торговые комплексы в городах Хэйхэ и Суйфэньхэ<sup>2</sup>. При этом в обменных письмах говорилось только о принципиальной заинтересованности двух государств в создании режима упрощённого доступа в торгово-экономические комплексы<sup>3</sup>, однако, их точное расположение, порядок функционирования и прочие организационные моменты ещё только предстояло обсудить и принять — как на уровне двусторонних соглашений (заметим, что меморандумы таковыми не являлись!), так и на уровне законов и подзаконных актов как в России, так и в Китае.

Понять из текстов нот МИД, шла ли речь о создании приграничных или именно трансграничных зон, невозможно. В Приморском крае реализация этой идеи пошла по пути создания трансграничной зоны, при этом её инициаторы (местные бизнесмены Г.И. Лысак и И.В. Иванов) так и не смогли убедить власти в необходимости изменения законодательства, без которого трансграничная зона не могла функционировать. В случае с Благовещенском и Хэйхэ создание ТЭЗ оказалось в зависимости от постройки моста, однако проработка вопросов его строительства затягивалась.

В этих условиях власти Хэйхэ в одностороннем порядке построили на острове Дахэйхэдао, обращенном к Благовещенску, ряд торговых комплексов, ориентированных на российских туристов. Тогда же был введён безвизовый въезд для российских граждан сроком на 30 дней, обусловленный меморандумом 1999 г., действовавший до начала пандемии коронавируса в 2020 г. Однако, побывавший на острове в начале 2000-х гг. японский исследователь Акихиро

<sup>2</sup> Нота МИД России № 851/1ДА от 17 февраля 1998 г., нота Посольства России в КНР № 80 от 2 июня 1999 г. и нота МИД КНР (99) Литер «Линлю» № 49 от 2 июня 1999 г. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики об упрощенном пропуске российских и китайских граждан в торговые комплексы, действующие в районе российско-китайской государственной границы (в форме обмена нотами) : подписано 02 июня 1999 // Сборник российско-китайских документов. 1999-2007 гг. М. : ОЛМА Медиа Групп, 2007. С. 21-24.

<sup>3</sup> Термины «трансграничная экономическая зона» или «трансграничная зона экономического сотрудничества», используемые нами ввиду их большей теоретической полноценности, тем не менее, в официальных документах МИД не использовались.

<sup>1</sup> Подробнее о проекте см.: «Миф потенциала — потенциал мифа»: проекты развития на дальневосточном приграничье. URL: <https://khamovniky.ru/mif-potenciala-potencial-mifa-proekty-razvitiya-na-dalnevostochnom-prigraniche/> (дата обращения: 01.03.2023)

Ивасита отметил атмосферу застоя: «Построенное в августе 1999 года современное здание международного рынка сейчас стоит одиноким и покинутым. Бросаются в глаза не китайские товары для России, а прилавки с биноклями, русскими куклами и прочими предназначенными для китайцев русскими товарами» [4, с. 246]. Указанное обстоятельство объяснялось тем фактом, что российские челноки, прибывая в Хэйхэ за товаром, в тот же день возвращались в Благовещенск, не оставаясь там на ночёвку, как это вынуждены были делать россияне в Суйфэньхэ, Хуньчуне или Маньчжоули.

Что касается российской стороны, то, несмотря на то что сама идея ТЭЗ в районе Благовещенске была впервые высказана именно властями Амурской области (и в 1994 г. новый губернатор Владимир Полеванов подтвердил приверженность ей, [5, с. 266]), какие-либо действия по реализации меморандумов не предпринимались ни местными чиновниками, ни бизнесменами. Предпосылки к реанимации этой идеи появились только после постройки моста через Амур, который после длительных проволочек был открыт в июне 2022 г. Однако, к тому времени наиболее активными лоббистами создания какого-либо преференциального режима в при(транс)граничье выступили уже не местные, а федеральные власти в лице Министерства по развитию Дальнего Востока и Арктики, а также аффилированных с ним структур (Корпорация по развитию Дальнего Востока и т.д.)

### Текущее положение

Федеральные власти в целом перехватили инициативу в формировании повестки международного сотрудничества в течение 2000-х гг., что было связано с общей тенденцией к централизации в России и установлением контроля над региональными элитами<sup>4</sup>. На рубеже 2000–2010-х гг. стали формировать предпосылки к постепенному «Повороту России на Восток» [7], одним из инструментов которого стало созданное в 2012 г. Министерство по развитию Дальнего Востока. При первом министре В.И. Ишаеве подходы к развитию региона в основном сводились к увеличению его субсидирования, однако по мере ухудшения финансовых возможностей государства произошла смена управленческой

стратегии, связанная с попытками Москвы перевести регион на «самообеспечение».

Концептуально этот разворот оформили после заседания правительственной комиссии в октябре 2013 г. в Комсомольске-на-Амуре. Тогда центральная власть предложила реализовать принципиально новую модель развития Дальнего Востока, основанную на «раскрытии потенциала региона как альтернативы сокращению централизованных финансовых вливаний»<sup>5</sup>. Этот потенциал виделся в основном в географической близости к растущим азиатским рынкам, а инструментами его раскрытия должны были служить созданные тогда же ТОР (см. выше) и режим «Свободного порта Владивосток» (СПВ), запущенный в 2015 г. Учитывая, что ни ТОР, ни СПВ с задачей привлечения зарубежных инвестиций в должном объёме не справились [8], начался поиск новых форм международного сотрудничества, которые были бы «заточены» под приграничные территории.

8 февраля 2018 г. вице-премьер правительства России и «куратор» всей дальневосточной политики Ю.П. Трутнев впервые в публичном доступе заявил о планах по созданию «трансграничной территории опережающего развития» «Пограничный–Суйфэньхэ»<sup>6</sup>, в концепции которой хорошо просматривались контуры ПТЭК. Позднее «трансграничная ТОР» долгое время не упоминалась в его выступлениях, однако, рамочное соглашение о создании «трансграничной зоны торгово-экономического сотрудничества» было подписано [2, с. 139]. Власти Хэйлуунцзяна, заинтересованные в создании ТЭЗ по периметру границы с Россией, что позволило бы им отчитаться за развитие стратегии «Пояса и Пути» (реализуется с 2014 г.), инициировали переговоры о создании таких зон в Хэйхэ, Тунцзяне, Фуюане и Дуннине [там же, с. 137]. В результате в марте 2018 г. была опубликована информация о начале разработки китайской стороной проектного обоснования создания трансграничной зоны «Благовещенск-Хэйхэ»<sup>7</sup>, при этом

<sup>5</sup> Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока : 24 окт. 2013 // Правительство России. URL: <http://government.ru/news/7718/> (дата обращения: 01.03.2023)

<sup>6</sup> Хорошо забытое старое // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2018/03/29/biznes-primoria-predlagal-sozdat-transgranichnuiu-tor-20-let-nazad.html> (дата обращения: 01.03.2023)

<sup>7</sup> Создается трансграничная экономическая зона // Тихоокеанская звезда. URL: <https://toz.su/novosti-kheyluntszyanskoy-ekonomiki/sozdayetsya-transgranichnaya-ekonomicheskaya-zona/> (дата обращения: 01.03.2023)

<sup>4</sup> Примечательно, что проект ПТЭК был фактически свёрнут в 2007–2008 гг. в связи с тем, что его инициаторы были объявлены в федеральный розыск в рамках кампании по борьбе с коррумпированностью региональных элит и декриминализацией Дальнего Востока.

в «Программу развития российско-китайского сотрудничества в торгово-экономической и инвестиционной сферах на Дальнем Востоке России на 2018–2024 годы», принятую в сентябре 2018 г. на Восточном экономическом форуме (ВЭФ) она не вошла.

Год спустя, на ВЭФ-2019 заместитель министра по развитию Дальнего Востока А.В. Крутиков заявил об идее создания «трансграничных логистических зон» возле мостовых переходов через реку Амур (не только Тунцзян — Нижнеленинское, но и Благовещенск — Хэйхэ, а также остров Большой Уссурийский между Хабаровском и Фуюанем)<sup>8</sup>, однако, позднее эта концепция не упоминалась в выступлениях ни его, ни других сотрудников ведомства.

С началом пандемии коронавируса в 2020 г. вся работа по развитию трансграничных проектов была приостановлена и к моменту своего восстановления в 2022–2023 гг. претерпела некоторые изменения: во-первых, в руководстве организаций, являющихся главными движущими силами процесса, сменились действующие лица; во-вторых, поменялся экономический и геополитический фон, на котором реализуется российско-китайское сотрудничество. В условиях разрыва со странами Запада и колоссального санкционного давления Россия более чем когда-либо заинтересована в развитии торгово-экономических и инвестиционных проектов с Китаем. При этом позиция, которую можно проследить по отдельным высказываниям российских представителей, по-прежнему противоречива и непоследовательна.

Так, в ходе Восточного экономического форума 5–8 сентября 2022 г. новым министром по развитию Дальнего Востока и Арктики А.О. Чекунковым был презентован проект по созданию трансграничной зоны торгово-экономического сотрудничества России и Китая на острове Большой Уссурийский под Хабаровском. В частности, А.О. Чекунков заявил: «Пожалуй, одним из интересных амбициозных проектов является идея создания на острове Большой Уссурийский нового пограничного кластера, который мог бы стать зоной свободной торговли между Россией и Китаем, зоной обмена товарами, таким международным ТОРом, наподобие китайско-казахстанского центра приграничного сотрудничества «Хоргос». Большой Уссурийский

для этого прекрасно подходит»<sup>9</sup>. Инициатива Чекункова не осталась незамеченной и была названа в числе наиболее важных итогов Форума в программной аналитической статье китайского информагентства «Global Times», посвящённой ВЭФ [9].

Тогда же в риторике федерального руководства дальневосточного региона вновь был зафиксирован термин «трансграничные территории опережающего развития». Ю.П. Трутнев заявил: «Совершенно очевидно, что мы будем совершенствовать режимы и принципы в отношении с дружественными странами. Такое предложение уже сделали Владимиру Владимировичу Путину. Он его поддержал. Надеюсь, что мы сразу после Форума постараемся детализировать наше предложение <о создании трансграничных ТОР>, чтобы режимы взаимодействия были максимально дружественными»<sup>10</sup>.

После одобрения идеи создания трансграничной ТОР на ВЭФ-2022 началась проработка её реализации, зафиксированная, например, на мероприятиях Амурского торгово-инвестиционного форума («АмурЭкспо-2023») в мае 2023 г. в Благовещенске<sup>11</sup>. Примечательно, что по состоянию на май 2023 г. в риторике российских чиновников определение «трансграничный» полностью уступило место определению «международный» — таким образом, в настоящий момент в основном говорится о создании «международных территорий опережающего развития» (МТОР).

Знакомство с наработками на эту тему, представленными в Благовещенске, показывает, что речь идёт о реализации именно «приграничного режима». В существующей сейчас концепции такие территории напоминают несколько скорректированную версию преференциального режима ТОР (своеобразный формат «ТОР 2.0»), который может быть реализован в любом регионе ДФО, в

<sup>9</sup> Глава Минвостока заявил о идее создания с КНР новой зоны свободной торговли // РИА «Новости». URL: <https://ria.ru/20220831/zst-1813312630.html> (дата обращения: 01.03.2023)

<sup>10</sup> Юрий Трутнев: на ВЭФ обсуждают трансграничные ТОРы // Востокмедиа. URL: <https://vostokmedia.com/news/2022-09-06/yuriy-trutnev-na-vef-obsuzhdayut-transgranichnye-tory-1259690> (дата обращения: 01.03.2023)

<sup>11</sup> Создание на Дальнем Востоке международной ТОР для иностранных инвесторов обсудили на выездной сессии ВЭФ-2023 в Благовещенске // Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики. URL: [https://minvr.gov.ru/press-center/news/sozdanie\\_na\\_dalnem\\_vostokey\\_mezhdunarodnoy\\_tor\\_dlya\\_inostrannykh\\_investorov\\_obsudili\\_na\\_vyezdnoy\\_sess/](https://minvr.gov.ru/press-center/news/sozdanie_na_dalnem_vostokey_mezhdunarodnoy_tor_dlya_inostrannykh_investorov_obsudili_na_vyezdnoy_sess/) (дата обращения: 01.03.2023)

<sup>8</sup> Бизнес-диалог «Россия — Китай» // Восточный экономический форум. URL: <https://forumvostok.ru/news/rossija-kitaj/> (дата обращения: 01.03.2023)

том числе вдали от границы. Соответственно, заложенный в концепцию изначально принцип «трансграничности» теряется полностью.

При этом, как разъяснил на специализированном круглом столе в ходе Амурского форума глава Корпорации по развитию Дальнего Востока Н.О. Запрягаев, в качестве тестовой площадки для размещения МТОР рассматривается пара приграничных городов: Благовещенск и Хэйхэ, а именно предмостовая зона, прилегающая к трансграничному логистическому коридору «Каникурган — Хэйхэ», центром которой может стать запущенный в мае 2023 г. таможенно-логистический терминал «Каникурган».

В плане предпочтений для инвесторов речь идёт о предоставлении иностранному инвестору, желающему развивать наукоёмкое и высокотехнологичное производство на этой площадке ряда льгот, аналогичных или даже более привлекательных, чем в ТОР (обнуление налогов, режим свободного ввоза продукции, статус «единственного поставщика», возможность привлечения иностранной рабочей силы вне квот и без страховых взносов). При этом, помимо иностранного происхождения капитала оговаривается и другое условие — объём инвестиций в новое производство должен быть не менее 500 млн р.<sup>12</sup>

Идея «трансграничности», уже отсутствующая в риторике федеральных чиновников, была обнаружена в презентационных материалах мэрии Благовещенска, представленным на том же Амурском торгово-инвестиционном форуме. Согласно этим данным, планируется создать т.н. «беспошлинный коридор», который бы соединял «Экспериментальную зону свободной торговли» (площадь 20 кв. км) в Хэйхэ и ТОР «Амурская» (площадь 65 кв. км), расположенную в районе Каникургана, пригорода Благовещенска. Соединение двух частей предполагается произвести через мостовой переход через Амур. На одном из представленных материалов указано, что на базе ТОР «Амурская» «планируется международная ТОР», однако, на другом эта же территория отмечена как «территория, предлагаемая под трансграничную свободную экономическую зону» (跨境自由经济区区域)<sup>13</sup>.

В целом, создание «беспошлинного коридора» вполне укладывается в идею ТЭЗ, однако, очевид-

но, что пошлины будут сняты только в отношении тех товаров, которые могут быть использованы для обработки на территории китайской и российской зон. Учитывая специфику зон, вряд ли к ввозимым беспошлинно товарам получат доступ посетители. Данный вариант сотрудничества не предполагает введения безвизового перемещения граждан России и Китая между российской и китайской зонами. При этом на указанном форуме «АмурЭкспо» прозвучала идея создания безвизового коридора для граждан России и Китая, который бы соединял аэропорты Благовещенска и Хэйхэ. Это позволило бы россиянину, например, прилететь в Благовещенск, без визы на экспресс-шаттле попасть в аэропорт «Хэйхэ» и вылететь далее (впрочем, учитывая нынешнее количество рейсов в Хэйхэ, вылет возможен только в крупные китайские города, где виза все равно потребуется, а значит, что кроме удобства перемещения между аэропортами других смыслов данная концепция не несёт).

В целом, можно констатировать, дискуссию о при/трансграничном характере зоны сотрудничества с Китаем в районе Благовещенска нельзя считать закрытой — тем более, пока не вполне ясна реакция китайской стороны. Имеющиеся статьи показывают, что китайская сторона всё ещё оперирует концепцией трансграничных зон [10; 11]. Что касается создания приграничной свободной экономической зоны — под вывеской «международной ТОР» или какой-либо иной — это сугубо прерогатива российской стороны, и Китай может участвовать в реализации такой идеи только как инвестор, но не как полноценный партнёр. При этом логично, что для самого Китая приоритетное значение имеет развитие аналогичных площадок, находящихся на своей территории — в частности, т.н. «Экспериментальной зоны свободной торговли», в которой действуют льготы для бизнеса, ввозящего сырьё из России и обрабатывающего его здесь. Российские площадки, ориентированные на привлечение из Китая капитала и технологий с целью создания обрабатывающего производства, могут восприниматься не как партнёры, а как конкуренты таких зон.

### **Вместо заключения: плюсы и минусы создания трансграничной экономической зоны, перспективы реализации концепции**

Итак, идея трансграничной экономической зоны между Россией и Китаем оказалась на

<sup>12</sup> Цит. по материалам сессии «Дальний Восток и Китай: международные территории опережающего развития — перспективы и возможности для сотрудничества» на «АмурЭкспо-2023» (получено автором в ходе очного участия).

<sup>13</sup> Презентационные материалы получены автором в ходе очного участия на «АмурЭкспо-2023».

редкость живучей и продолжает время от времени всплывать в официальных заявлениях. При этом, собственно, трансграничный характер проекта, предполагающий либерализацию процедур по перемещению людей и грузов через границу, похоже, не до конца осознаётся теми, кто вбрасывает идею в публичное пространство (так было в 1992 г., когда идея зоны между Благовещенском и Хэйхэ впервые появилась в устах российского чиновника, так это выглядит и в 2018 – 2023 гг.) «Трансграничный» характер зоны, либо игнорируется, как это было с ПТЭК «Пограничный – Суйфэнхэ», либо незаметно трансформируется в приграничный, как мы это наблюдаем на текущем этапе.

Вероятно, идея создания «русского Хоргоса» в риторике федеральных чиновников (под вывеской т.н. «трансграничной территории опережающего развития») может объясняться, прежде всего, дефицитом идей проектов развития, на фоне чего происходит ревизия имеющихся концепций. Реинкарнация концепции является ни чем иным как попыткой наполнить буксующую повестку регионального сотрудничества России и Китая каким-либо содержанием. Причём по мере проработки проекта самим инициаторам становится ясно, что без серьёзной поддержки в плане изменения федерального законодательства реализация именно формата ТЭЗ невозможна. А получение этой поддержки неочевидно, поскольку анализ баланса положительных и отрицательных сторон формата ТЭЗ не ведёт к однозначно позитивному вердикту.

Если проанализировать опыт «Хоргоса» на китайско-казахстанской границе, то можно заметить, что за десять лет существования зоны на казахстанской стороне так и не появилось какого-либо производства, и фактически «Хор-

гос» представляет собой барахолку на границе, которая активно используется для контрабанды китайского ширпотреба, причём большая часть торгово-развлекательной инфраструктуры находится на китайской стороне. Можно сказать, что не столько ярко выражены риски такого сценария, сколько отсутствуют те блестящие перспективы, которые обещаются инициаторами проекта. Так, объёмы контрабанды, идущей через «Хоргос» под видом товара для собственного потребления, меньше, чем те объёмы, которые идут по «серым схемам» через обычные таможенные пункты, а угрозы нелегальной миграции отсутствуют в принципе, поскольку на выходе из ТЭЗ предусмотрен стандартный пограничный контроль. Однако, кроме выгод для местного населения, получающего доступ к более дешёвым, безвизовым товарам, другие явные профиты от создания ТЭЗ на границе с Китаем не просматриваются.

Перспективы создания наукоёмкого производства, о котором сейчас говорит руководство Министерства по развитию Дальнего Востока и Арктики применительно к «международным ТОР», при реализации такого сценария сомнительны. То же можно сказать и о перспективах создания большого числа рабочих мест. Вряд ли мы будем иметь результат, отличный от того, что уже сейчас есть в «обычных» ТОР. Однако же, в случае с «международными (т.е., читай, приграничными) ТОР», как минимум, удастся довести идеи до стадии практической реализации. В отличие от концепта трансграничных экономических зон, который по-прежнему упирается в необходимость предоставления отдельным территориям России особых прав в плане организации пограничного и таможенного контроля, что выглядит малореалистичным.

### Список использованной литературы

1. Lord M. Special Border Economic Zone (SBEZ) in the Indonesia–Malaysia–Thailand Growth Triangle / M. Lord, P. Tangtrongjita. URL: [https://mpr.ub.uni-muenchen.de/61060/1/MPRA\\_paper\\_61060.pdf](https://mpr.ub.uni-muenchen.de/61060/1/MPRA_paper_61060.pdf). — DOI 10.13140/RG.2.1.1576.3681.
2. Цзоу С. Российско-китайские зоны приграничного сотрудничества: перспективы взаимодействия РФ и КНР / С. Цзоу. — DOI 10.24411/1026-8804-2020-10039. — EDN PSSSNW // Россия и АТР. — 2020. — № 3. — С. 134–150.
3. 张持坚. 纪念改革开放40年中苏边境“解冻”见证记 [Чжан Чицзянь. Празднование 40-летия политики реформ и открытости: Свидетельства о «разморозке» российско-китайских приграничных отношений]. — URL: <http://shjs.myhuayu.com/html/shjs24/2aa4d9182f94f5437b7d3247e90eb1bc.html>.
4. Ивасита А. 4000 километров проблем. Российско-китайская граница / А. Ивасита ; [пер. с яп. М.Г. Горфункель]. — Москва : АСТ, 2006. — 336 с.
5. Ларин В.Л. В тени проснувшегося дракона: Российско-китайские отношения на рубеже XX–XXI веков / В.Л. Ларин. — Владивосток : Дальнаука, 2006. — 424 с. — EDN VYPRLB.

6. Зуенко И.Ю. Возможная урбанизация периферийных территорий (на примере российско-китайской границы) / И.Ю. Зуенко, И.Г. Чубаров. — DOI 10.31857/S032150750004134-9. — EDN ZAFBSH // Азия и Африка сегодня. — 2019. — № 3. — С. 10–17.

7. Савченко А.Е. Движущие силы российского поворота на Восток / А.Е. Савченко, И.Ю. Зуенко. — DOI 10.24411/2221-3279-2020-10009. — EDN XLYUWZ // Сравнительная политика. — 2020. — № 1. — С. 111–125.

8. Зуенко И.Ю. Китайские инвестиции на российском Дальнем Востоке / И.Ю. Зуенко, С.А. Иванов, А.Е. Савченко. — DOI 10.20542/0131-2227-2019-63-11-105-113. — EDN LDKHLY // Мировая экономика и международные отношения. — 2019. — № 11. — С. 105–113.

9. Chu Daye. Russia, China seek closer trade ties at key economic forum in Russia's Far East amid US hegemony / Chu Daye, Chen Qingqing // Global Times. — 2022. — 05 September. — URL: <https://www.globaltimes.cn/page/202209/1274707.shtml>.

10. 曲静. 我省打造对俄开放新高地 // 黑龙江日报. — 2018. [Цюй Цзин. Провинция Хэйлунцзян взяла новую высоту в деле открытости с Россией / Цюй Цзин // Хэйлунцзян Дейли. — 2018]. — URL: <http://epaper.hljnews.cn/hljrb/20180204/333716.html>.

11. 毕若林. 黑龙江大力扶持境外产业园建设 // 中国产业经济信息网. — 2017. [Би Шилинь. Хэйлунцзян всемерно поддерживает строительство зарубежных промышленных парков / Би Шилинь // Китайская сеть промышленно-экономической информации. — 2017]. — URL: <http://www.cinic.org.cn/xy/hlj/407448.html>.

## References

1. Lord M., Tangtrongjita P. *Special Border Economic Zone (SBEZ) in the Indonesia–Malaysia–Thailand Growth Triangle*. Available at: [https://mpr.aub.uni-muenchen.de/61060/1/MPRA\\_paper\\_61060.pdf](https://mpr.aub.uni-muenchen.de/61060/1/MPRA_paper_61060.pdf). DOI: 10.13140/RG.2.1.1576.3681.

2. Zou X. Russian-Chinese Cross-Border Economic Cooperation Zones: Prospects for Cooperation between Russia and China. *Rossiia i ATR = Russia and the Pacific*, 2020, no. 3, pp. 134–150. (In Russian). EDN: PSSSNW. DOI: 10.24411/1026-8804-2020-10039.

3. Zhang Chijian. *Celebration of the 40<sup>th</sup> Anniversary of the Policy of Reform and Opening: Certificates of the «Thawing» of Russian-Chinese Border Relations*. Available at: <http://shjs.myhuayu.com/html/shjs24/2aa4d9182f94f5437b7d3247e90eb1bc.html>.

4. Ivasita A. *4,000 Kilometers of Problems. Russian-Chinese Border*. Moscow, AST Publ., 2006. 336 p.

5. Larin V.L. *In the Shadow of the Dragon Awaken: The Russian-Chinese Relations on the Boundary of the 20th-21st Centuries*. Vladivostok, Dalnauka Publ., 2006. 424 p. EDN: VYPRLB.

6. Zuenko I.Yu., Chubarov I.G. Cross-Border Economic Zone as an Urbanization Core at a Periphery Region (Case of the Sino-Russian Border). *Aziya i Afrika segodnya = Asia and Africa Today*, 2019, no. 3, pp. 10–17. (In Russian). EDN: ZAFBSH. DOI: 10.31857/S032150750004134-9.

7. Savchenko A.E., Zuenko I.Yu. The Driving Forces of Russia's Pivot to East. *Sravnitel'naya politika = Comparative Politics Russia*, 2020, no. 1, pp. 111–125. (In Russian). EDN: XLYUWZ. DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10009.

8. Zuenko I.Yu., Ivanov S.A., Savchenko A.E. Chinese Investments in the Russian Far East. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya = World Economy and International Relations*, 2019, no. 11, pp. 105–113. (In Russian). EDN: LDKHLY. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-11-105-113.

9. Chu Daye, Chen Qingqing. Russia, China seek closer trade ties at key economic forum in Russia's Far East amid US hegemony. *Global Times*, 2022, September 05. Available at: <https://www.globaltimes.cn/page/202209/1274707.shtml>.

10. Qu Jing. Heilongjiang Province Has Taken New Heights in Opening up with Russia. *Hēilóngjiāng rìbào = Heilongjiang Daily*, 2018. Available at: <http://epaper.hljnews.cn/hljrb/20180204/333716.html>. (In Chinese).

11. Bi Ruolin. Heilongjiang Fully Supports the Construction of Foreign Industrial Parks. *Zhōngguó chǎnyè jīngjì xīnxi wǎng = China Industrial Economic Information Network*, 2017. Available at: <http://www.cinic.org.cn/xy/hlj/407448.html>. (In Chinese).

## Информация об авторе

Зуенко Иван Юрьевич — кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, Институт Китая и современной Азии Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация, ivanzuwei@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-9853-9703>.

### 作者信息

Ivan Yu. Zuenko — 历史学博士, 首席研究员, 俄罗斯科学院中国与现代亚洲研究所, 莫斯科市, 俄罗斯联邦, ivanzuwei@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-9853-9703>.

### Author

Ivan Yu. Zuenko — PhD in History, Leading Researcher, Institute of China and Modern Asia of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation, ivanzuwei@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-9853-9703>.

### Для цитирования

Зуенко И.Ю. Перспективы создания российско-китайской трансграничной зоны экономического сотрудничества между Благовещенском и Хэйхэ / И.Ю. Зуенко. — DOI 10.17150/2587-7445.2023.7(3).283-293. — EDN LNEDJX // Российско-китайские исследования. — 2023. — Т. 7, № 3. — С. 283–293.

### For Citation

Zuenko I.Yu. Prospects for the Creation of a Russian-Chinese Cross-Border Zone of Economic Cooperation Between Blagoveshchensk and Heihe. *Rossiisko-Kitaiskie Issledovaniya = Russian and Chinese Studies*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 283–293. (In Russian). EDN: LNEDJX. DOI: 10.17150/2587-7445.2023.7(3).283-293.