



Дальневосточные
инициативы России
во времена геополитических
потрясений

Хельге Блэкисруд, Элана Уилсон Рове,
Роман Вакульчук

Об авторах

Хельге Блаккисруд

Старший научный сотрудник и глава Исследовательской группы по России, Азии и международной торговле Норвежского института международных отношений (NUPI), Осло, Норвегия

Элана Уилсон Рове

Профессор-исследователь Исследовательской группы по России, Азии и международной торговле Норвежского института международных отношений (NUPI), Осло, Норвегия

Роман Вакульчук

Старший научный сотрудник Исследовательской группы по России, Азии и международной торговле Норвежского института международных отношений (NUPI), Осло, Норвегия

Данный текст и другие материалы
можно найти на нашем сайте:
<http://ru.valdaiclub.com/a/valdai-papers/>

Данный текст отражает личное мнение автора или группы авторов, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

© Фонд развития и поддержки Международного
дискуссионного клуба «Валдай», 2018

Российская Федерация, 115184, Москва,
улица Большая Татарская, дом 42

Введение

«Вместе мы бережно ухаживали за вечнозелёным деревом российско-китайской дружбы; пришла осень, и это пора сбора урожая, пора собирать плоды», – заявил председатель КНР Си Цзиньпин в 2014 году после встречи в Пекине с президентом РФ Владимиром Путиным¹.

Сближение Китая и России стало центральным элементом нашумевшей российской политики «поворота на Восток», цель которой заключается в трансформации Дальнего Востока из захолустья в ворота, открывающие путь в Китай, Северо-Восточную Азию и далее². В 2013 году президент Владимир Путин объявил развитие Дальнего Востока «национальным приоритетом на весь XXI век»³. Присоединение Россией Крыма и вовлечённость Москвы в конфликт на востоке Украины привели к обострению кризиса в отношениях между Россией и Западом и стали стимулом для поиска новых союзников и рынков на востоке⁴.

Какие успехи достигнуты на данный момент на восточном направлении внутренней и внешней политики России? Принесли ли эти амбициозные планы плоды, о которых говорил Си Цзиньпин? Каковы основные движущие силы «поворота на Восток»? Способствует ли ему ухудшение геополитических отношений с Западом? Или же действительно за «поворотом на Восток» стоят ожидания новых возможностей и долгосрочные планы по развитию отношений со странами Азиатско-Тихоокеанского региона?

¹ *China, Russia ink big energy deals // China Daily. 10 November 2014.*

² См., например, Marcin Kaczmarek. *Russia-China relations in the post-crisis international order*. Abingdon: Routledge, 2015; Александр Лукин. *Консолидация незападного мира на фоне украинского кризиса: Россия и Китай, ШОС и БРИКС // Международная жизнь №2, стр. 72–91, 2015; Fyodor Lukyanov. Russia must exploit its pivot east // The Moscow Times, 25 June 2015; Dmitri Trenin. From Greater Europe to Greater Asia? The Sino-Russian entente. Moscow: Carnegie Moscow Center, 2015.*

³ Владимир Путин. *Послание Президента федеральному собранию // Kremlin.ru, 12 декабря 2013. <http://kremlin.ru/events/president/news/19825>.*

⁴ Более подробно эти вопросы рассматриваются в нашей недавно опубликованной книге, *Russia's turn to the East: domestic policymaking and regional cooperation*, находящейся в открытом доступе на сайте: <https://www.palgrave.com/us/book/9783319697895>.

Дальний Восток: ворота или оборонный рубеж? Исторический опыт

Приграничные регионы России не раз брали на себя роль связующего звена в налаживании более тесного взаимодействия с другими странами. Показательным примером служит развитие трансграничного сотрудничества и торговли на российско-норвежской границе после окончания холодной войны. Сотрудничество в так называемом Баренц-регионе способствовало культурным и творческим обменам, а также реализации проектов экономического развития и предоставлению населению, проживающему в непосредственной близости от границы между странами, возможности пользоваться безвизовым режимом.

Однако гораздо чаще граница рассматривается как оборонный рубеж, выступая в качестве форпоста государственной власти, нежели открытыми воротами для развития торговли и взаимодействия. Текущий подход к преобразованию восточной границы России в средство сближения с другими странами региона имеет долгую маятникообразную историю, которую можно наглядно продемонстрировать эволюцией подходов к развитию Владивостока.

С момента своего основания в 1860 году и вплоть до 1909 года город имел статус свободного порта, куда устремлялись люди из европейской части империи. Кроме того, здесь проживало достаточно много иностранцев: в конце XIX века на зарубежных гостей приходилась практически половина населения Владивостока. Однако после установления советской власти в 1922 году некогда интернациональный город был постепенно изолирован от внешнего мира. Этот процесс достиг своего логического завершения в 1951 году с решением запретить иностранцам въезд. В ходе своей поездки в регион в конце 1950-х годов Никита Хрущёв объявил о намерении превратить Владивосток в «наш советский Сан-Франциско», после чего власти активизировали усилия по развитию города и его портовой инфраструктуры. Тем не менее Владивосток оставался закрытой военно-морской базой вплоть до конца советского периода.

С распадом СССР в 1991 году как местные жители, так и внешние наблюдатели предсказывали новый виток подъёма для Владивостока, который должен был превратиться из закрытого военного рубежа в связующее звено со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. С тех пор прошло уже больше четверти века, однако ожидания в отношении Владивостока и Дальнего Востока России в целом пока так и не оправдались. Напротив, в постсоветский период этот регион столкнулся с огромными экономическими трудностями и резким сокращением численности населения. С 1991 года население сократилось более чем на 20%. Несмотря на это, Дальний Восток России остаётся регионом огромных экономических возможностей в силу наличия богатых запасов полезных ископаемых и близости к крупнейшим рынкам.

Внедрение новой модели развития для Дальнего Востока

Со времён распада Советского Союза российские власти чётко осознавали необходимость развивать Дальний Восток наравне с другими регионами⁵. Это стремление было обусловлено его огромным экономическим потенциалом и неиспользованными ресурсами, а также опасениями, что недостаточно развитый регион с низкой плотностью населения может стать жертвой китайского экспансионизма⁶. Однако долгое время никаких конкретных действий в этом отношении не предпринималось.

Развитие российского Дальнего Востока стало для властей политическим приоритетом только после мирового финансового кризиса 2008 года. Тогда была сформулирована цель способствовать налаживанию более тесного сотрудничества с быстрорастущими экономиками Восточной Азии⁷. С тех пор Москва приняла целый ряд политических стратегий и инвестиционных планов, направленных на создание и усовершенствование инфраструктуры, а также содействие экономическому росту в Дальневосточном федеральном округе (ДФО).

Чтобы подчеркнуть важность этого направления и содействовать реализации таких смелых планов, в 2012 году было создано отдельное министерство – Министерство по развитию Дальнего Востока. Это ведомство стало инновационным с институциональной точки зрения, поскольку оно реализует свою деятельность одновременно в Москве как одно из федеральных министерств, а также имеет в определённой степени децентрализованную структуру, частично располагаясь в Хабаровске и Владивостоке. Такое устройство свидетельствует о попытке осуществлять традиционный для Москвы централизованный подход к выработке политических мер, признавая при этом сложности, связанные с контролем над всеми деталями реализуемой политики в столь отдалённом от столицы регионе – с точки зрения как расстояния, так и часовых поясов⁸. В задачи министерства входит координация исполнения принятых мер, а также разработка новых механизмов стимулирования социально-экономического развития Дальнего Востока. Вскоре после создания министерства в дополнение к нему появилось три новых специализированных агентства, в задачи которых входит привлечение трудовых ресурсов, взаимодействие с потенциальными инвесторами и обеспечение работы особых экономических зон на Дальнем Востоке, соответственно.







⁵ См., например, Judith Thornton and Charles E. Ziegler, eds. *Russia's Far East: a region at risk*. Washington, DC: National Bureau of Asian Research, 2002; Rensselaer Lee and Artyom Lukin. *Russia's Far East: new dynamics in Asia Pacific and beyond*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2016.

⁶ Александр Лукин. *Медведь наблюдает за драконом: образ Китая и России в XVII–XXI веках*. Москва: Восток–Запад, 2007.

⁷ См., например, Fiona Hill and Bobo Lo. *Putin's pivot: why Russia is looking East* // *Foreign Affairs*, 31 July 2013; Timofey Bordachev and Yevgeniy Kanaev. *Russia's new strategy in Asia* // *Russia in Global Affairs*, №3, 2014; Sergei Karaganov, ed. *Toward the Great Ocean-2, or Russia's breakthrough to Asia* // *Valdai Discussion Club*, 2014.

⁸ Helge Blakkisrud. *An Asian pivot starts at home: the Russian Far East in Russian regional policy* // *Russia's turn to the East: domestic policymaking and regional cooperation*, edited by Helge Blakkisrud and Elana Wilson Rowe, 11–30. *Palgrave Pivot*, 2018. <https://www.palgrave.com/us/book/9783319697895>.

ДАЛЬНИЙ ВОСТОК РОССИИ

-  Транссибирская магистраль
-  Международные транспортные коридоры (МТК)
-  МТК «Приморье-1»*
-  МТК «Приморье-2»*
-  Территории опережающего развития (ТОР)
-  Свободные порты

*Часть проекта «Один пояс, один путь»

Дальний Восток факты:

6 165 284 человека

Численность населения*

-142 человека **-17 114** человек

Естественный прирост

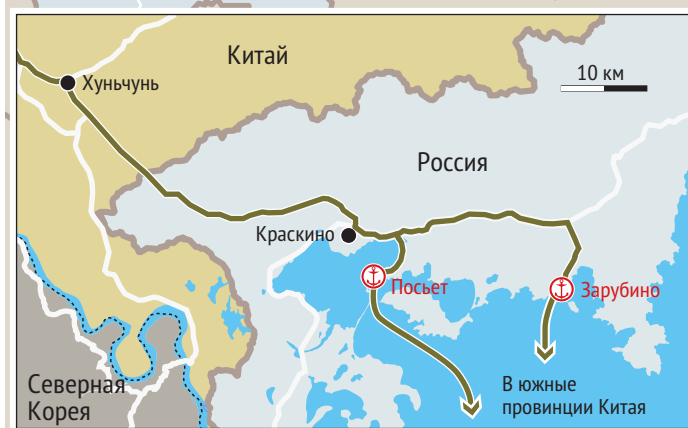
Миграционный прирост

0,99 человека/км²

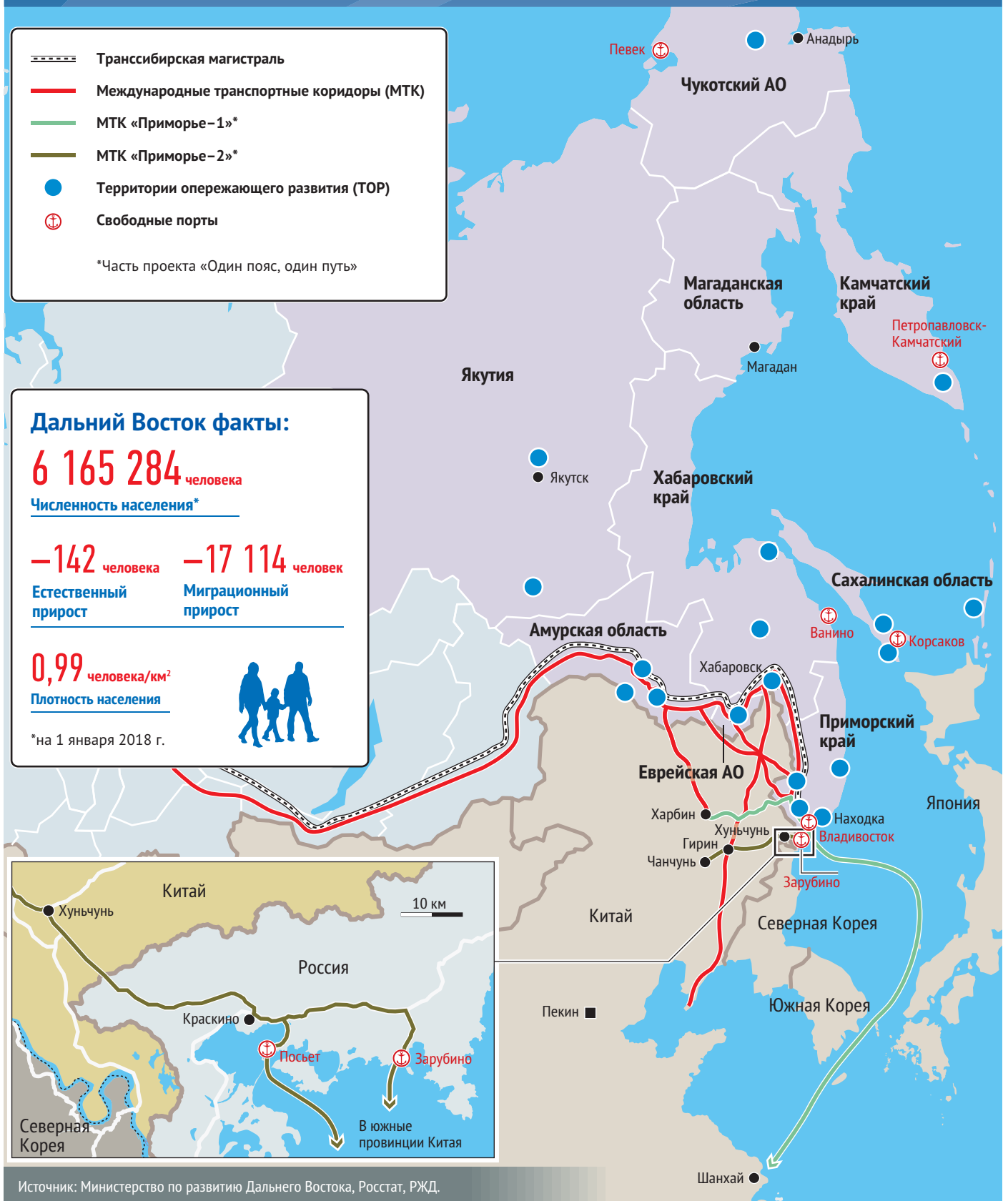
Плотность населения



*на 1 января 2018 г.



Источник: Министерство по развитию Дальнего Востока, Росстат, РЖД.



Ещё одной важной вехой стало принятие в 2013 году государственной программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» и выделение для этой цели огромных средств. В первоначальной версии, представленной занимавшим тогда пост министра по развитию Дальнего Востока Виктором Ишаевым, был предусмотрен бюджет в размере более 10 триллионов рублей. В последующих версиях объём финансирования существенно снизился в свете бюджетных ограничений, в том числе связанных с последствиями присоединения Крыма.

Для привлечения в регион людей Москва разработала различные стимулы, включая программу предоставления земельных участков – «Дальневосточный гектар». На сегодняшний день любой желающий может подать заявление в интернете на получение одного гектара земли на безвозмездной основе. Таким образом власти стремятся повысить продовольственную самодостаточность региона, а также способствовать притоку населения.

В целях содействия экономическому подъёму региона в 2014 году российские власти приняли федеральный закон о создании территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР). Эта инициатива, наравне с созданием свободного порта во Владивостоке, призвана способствовать процветанию региона за счёт благоприятного инвестиционного и налогового режимов, а также предоставления особых механизмов финансирования инфраструктурных проектов. Была поставлена цель запустить одну или две ТОР в каждом из девяти субъектов, входящих в Дальневосточный регион, чтобы обеспечить равномерное распределение экономической деятельности.

Таким образом, в очень сжатые сроки была заложена новая институциональная и законодательная база, призванная содействовать реализации новой модели развития Дальнего Востока России. Что же из этого получилось? Способна ли новая модель предлагать решения, адекватные вызовам, с которыми сталкивается российский Дальний Восток?

Достигнутые результаты

На данном этапе подводить итоги реализации этих мер с излишней категоричностью представляется преждевременным, поскольку с момента запуска новых механизмов развития Дальнего Востока прошло всего около трёх лет. Однако определённые тревожные сигналы стоит обозначить. Так, сохраняется традиционная склонность к вертикальному управлению: осуществляя политику по развитию региона, Москва продолжает руководствоваться методами стратегического планирования с доминированием инициатив сверху и при определяющей роли государства. При этом новые инструменты регионального развития обросли бюрократическими структурами с дублирующими функциями. Параллельно произошло «распыление» политического контроля за процессом⁹. Большинство наблюдателей сходятся во мнении о недостаточной эффективности Министерства по развитию Дальнего Востока.

⁹ Blakkisrud. *An Asian pivot*. 2018; Tamara Troyakova. *Primorskiy Krai and Russia's 'turn to the East': a regional view // Russia's turn to the East: domestic policymaking and regional cooperation*, edited by Helge Blakkisrud and Elana Wilson Rowe, 31–49. *Palgrave Pivot*, 2018. <https://www.palgrave.com/us/book/9783319697895>.

В свою очередь, в области экономического развития наблюдается постепенное освоение новых инструментов. По состоянию на весну 2018 года было запущено 18 ТОРов. Однако их дальнейшему формированию и становлению может препятствовать нестабильность нормативной базы. Так, срок действия льготной корпоративной ставки налога на прибыль был снижен с десяти до пяти лет. Ещё одним препятствием служит тот факт, что стеснённые в средствах региональные власти не в состоянии проводить необходимую модернизацию инфраструктуры, а также то, что между созданными ТОРами так и не была налажена координация¹⁰. Кроме того, по состоянию на март 2018 года действие режима ТОР было распространено на всю страну. В результате инвесторы могут выбрать другие регионы с более благоприятными географическими условиями или более устойчивые в плане развития, чем Дальний Восток.

Несмотря на новые стимулы, 90% инвестиций в регионе по-прежнему обеспечиваются внутрироссийскими ресурсами¹¹. Объём частных и в особенности прямых иностранных инвестиций остаётся незначительным, при этом возможность привлечения инвесторов ограничена европейскими и североамериканскими санкциями. Складывается достаточно мрачная картина, на фоне которой наиболее позитивным исключением стало медленное, но стабильное увеличение объёма китайских прямых иностранных инвестиций, продолжающееся с 2010 года¹².

В области торговли ситуация складывается более оптимистично. В то время как в первые два года после присоединения Крыма объём торговли между российским Дальним Востоком и его основными азиатскими партнёрами оставался неизменным, снизившись в стоимостном выражении, в последнее время наметился позитивный тренд: уровни экспорта и импорта начали расти, и 2017 год может стать переломным в торговле с такими российскими партнёрами в Азии, как Китай, Южная Корея и Япония. Существенно вырос экспорт с Дальнего Востока в Китай (с \$3850,4 млн в 2016 году до \$5080,6 млн в 2017 году), а показатели торговли с Южной Кореей увеличились ещё более значительно (с \$4870,6 млн до \$6138,1 млн, соответственно). В 2016 и 2017 годах также наблюдался существенный рост импорта из Китая и Южной Кореи, а также, хотя и в меньшей степени, из Японии.

Учитывая, что потенциал развития трансграничного сотрудничества на Дальнем Востоке России ещё далеко не исчерпан, необходимо помнить о постепенном углублении «стратегического партнёрства» между Москвой и Пекином и их приверженности многостороннему взаимодействию. Это создаёт благоприятные условия для обеспечения в будущем прорывных достижений на региональном уровне.

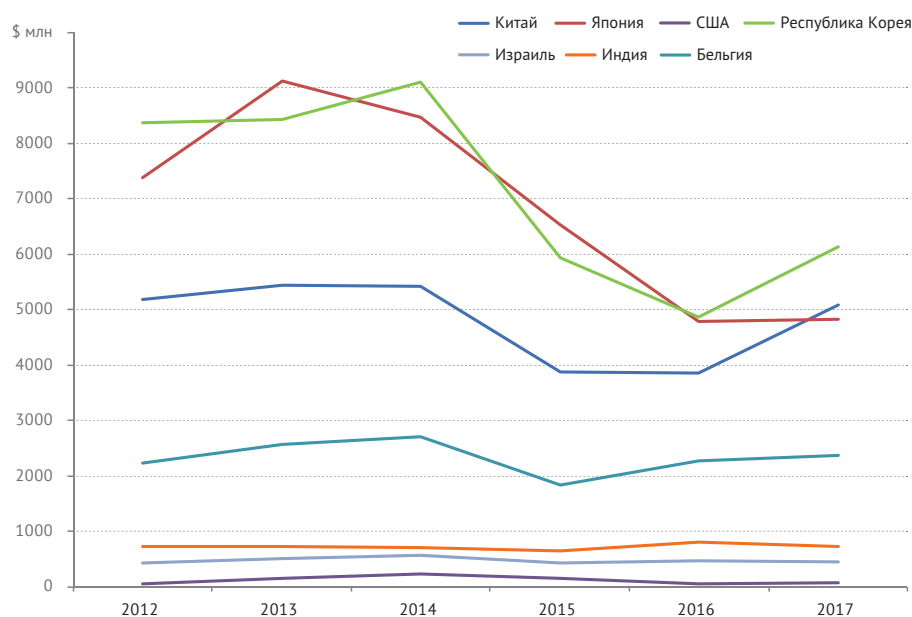
В качестве ещё одного позитивного момента необходимо отметить ряд проектов по модернизации региональной инфраструктуры, включая создание международных транспортных коридоров Приморье–1 и Приморье–2, связавших Северо-Восточный Китай с российским Дальним Востоком, тем самым способствуя росту взаимосвязанности на Дальнем Востоке. И хотя инвестиционный климат в ДФО

¹⁰ Jiyoung Min and Boogyun Kang. *Promoting New Growth: 'Advanced Special Economic Zones' in the Far East // Russia's turn to the East: domestic policymaking and regional cooperation, edited by Helge Blakkisrud and Elana Wilson Rowe, 51–74. Palgrave Pivot, 2018. <https://www.palgrave.com/us/book/9783319697895>.*

¹¹ Roman Vakulchuk. *Russia's new Asian tilt: how much does economy matter? // Russia's turn to the East: domestic policymaking and regional cooperation, edited by Helge Blakkisrud and Elana Wilson Rowe, 139–57. Palgrave Pivot, 2018. <https://www.palgrave.com/us/book/9783319697895>.*

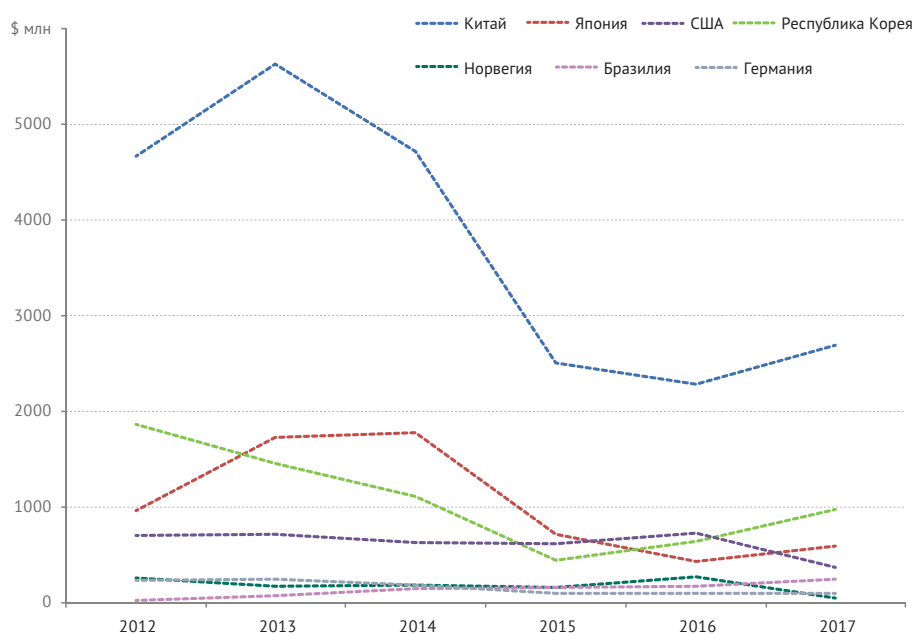
¹² Там же.

ЭКСПОРТ ИЗ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА



Источник: Федеральная служба государственной статистики (статистика Дальневосточного таможенного управления).

ИМПОРТ В ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ



Источник: Федеральная служба государственной статистики (статистика Дальневосточного таможенного управления).

не улучшился кардинально с 2014 года, сам регион стал более диверсифицированным с экономической точки зрения. В более долгосрочной перспективе это может способствовать привлечению новых инвесторов. В этом свете приобретает особое значение способность сохранить текущий политический курс и сделать регион приоритетным направлением бюджетной и инвестиционной политики государства.

Каковы движущие силы «поворота России на Восток»?

Как расценивать проекты в рамках российской политики «поворота на Восток» и их частичную реализацию? Можно ли их считать показателем активной политики государства, направленной на эффективное использование потенциала региона? Или же это всего лишь реакция на охлаждение отношений с Европой и отдаление от Запада, то есть попытка диверсифицировать связи?

С точки зрения экономики, планы по содействию экономическому развитию и политические стимулы для развития Дальнего Востока России следует рассматривать как усилия, направленные на реализацию незадействованного потенциала региона, а не в качестве противовеса отношениям с Европой. После присоединения Крыма объём торговли между Дальним Востоком России и его азиатскими партнёрами начал снижаться. России оказалась непросто найти баланс между политикой открытости по отношению к Восточной Азии и продиктованными политическими соображениями мерами по импортозамещению¹³.

Если посмотреть на крупномасштабные энергетические проекты, то нельзя не отметить, что сотрудничество с Китаем после присоединения Крыма является преимущественно продолжением наметившихся ранее тенденций¹⁴. Москва представила заключённое в мае 2014 года соглашение о строительстве газопровода «Сила Сибири» как огромный дипломатический успех и свидетельство крепнущих китайско-российских отношений. В том же году поставки нефти из России в Китай подскочили на 36%. Однако по Ванкорскому месторождению соглашение так и не было достигнуто, и на смену Китаю в 2016 году пришли новые партнёры из Индии. Таким образом Россия показала своё нежелание развивать отношения с Китаем любой ценой.

Главный вывод относительно метания между Западом и Востоком во внешней и экономической политике России заключается в том, что ключевые политические инициативы, направленные на развитие российского Дальнего Востока, были сформулированы задолго до начала текущего кризиса в отношениях между Россией и Западом. Однако после 2014 года политика «поворота на Восток» приобрела для России более срочный характер, о чём свидетельствует повышенное внимание российской дипломатии к развитию сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

¹³ Min and Kang. *Promoting new growth*. 2018.

¹⁴ Indra Overland and Gulaikhan Kubayeva. *Did China bankroll Russia's annexation of Crimea? The role of Sino-Russian energy relations // Russia's turn to the East: domestic policymaking and regional cooperation*, edited by Helge Blakkisrud and Elana Wilson Rowe, 95–118. Palgrave Pivot, 2018. <https://www.palgrave.com/us/book/9783319697895>.

Что дальше?

Владивосток от Москвы отделяет 6400 километров. Рассматривая Дальний Восток как потенциальный «мост в Азию», федеральные власти уделяют особое внимание этому региону, что также подкрепляется соображениями безопасности. Тем не менее существуют проблемы, которые актуальны для всей этой гигантской территории. Например, все российские регионы страдают от чрезмерной зависимости национальной экономики от конъюнктуры мировых рынков полезных ископаемых. Так или иначе, ситуация на Дальнем Востоке соответствует общему состоянию российской экономики¹⁵.

Что касается реализации амбициозных планов Москвы, как представляется, самой проблемной составляющей следует признать их финансирование, тесно связанное с федеральной бюджетной политикой. Несмотря на все громогласные заявления, после присоединения Крыма наблюдается снижение объёма государственных инвестиций в развитие Дальнего Востока. Год от года размеры государственного финансирования снижаются всё больше в сравнении с пиковым уровнем 2013 года, когда была принята столь щедрая государственная программа. Сокращение бюджетов стало результатом сильного давления на ограниченные ресурсы, вызванного падением цен на нефть и санкциями, которые вынудили правительство перейти на режим жёсткой экономии. Даже если это сокращение и не свидетельствует о том, что «поворот на Восток» утратил своё приоритетное значение для Москвы, оно может препятствовать достижению первоначальных целей этой политики.

Остаётся открытым вопрос о способности новой модели государственной политики и принятых в её рамках программ обеспечить долгосрочные перемены и создать новые возможности. Тем не менее, даже если сформулированные изначально цели не будут достигнуты, побочным эффектом заинтересованности Москвы в становлении Дальнего Востока в качестве связующего звена с Азиатско-Тихоокеанским регионом может стать более тесная интеграция дальневосточных субъектов в российскую экономику, что обеспечит более равномерное развитие на всей территории страны. Это само по себе было бы важным и положительным результатом для региона, которым долгое время пренебрегали.

В то время как налицо определённая попытка сбалансировать западный и восточный векторы, «окно на Восток» ещё очень нескоро сможет сравниться по значимости с «окном на Запад». Невзирая на оптимистичные заявления Си Цзиньпина о «времени сбора урожая», лишь неколебимая приверженность Москвы этой политике может способствовать превращению Дальнего Востока из пренебрегаемой периферии и оборонного рубежа в настоящие «ворота» в Азиатско-Тихоокеанский регион.

¹⁵ *Min and Kang. Promoting new growth. 2018.*



 [ValdaiClubRu](#)
 [ValdaiClubRu](#)
 [t.me/valdaiclub](#)
 [ValdaiClub](#)
 [valdaiclubcom](#)
valdai@valdaiclub.com