

УДК 940.5
ББК 63.3(0)6

Фактор экологии в новейшей истории межрегиональных отношений России и Китая

А. Н. Зарубин

Томский государственный университет (Томск, Россия)

Environmental Factor in the Recent History of Interregional Relations between Russia and China

A.N. Zarubin

Tomsk State University (Tomsk, Russia)

В данной статье рассмотрена проблема региональных экополитики и ресурсопотребления как ключевой причины нынешнего положения российских региональных экономик, которые оказались в финансовой зависимости от внутреннего китайского рынка. Одновременно с этим с научной точки зрения были изучены масштабы влияния китайского бизнеса на окружающую среду регионов РФ, ставшие прямым следствием данной зависимости. В этой связи была проведена историческая рефлексия двусторонних региональных отношений постсоветской России и КНР в сфере экологии, выделены основные этапы становления экоресурсной зависимости РФ от КНР, изучены оценки российских и зарубежных ученых относительно рассматриваемой проблемы, оценена роль экологии как фактора, определяющего нынешние векторы развития как межрегиональных, так и межгосударственных отношений РФ с КНР. В частности — рассмотрены негативные стороны распространенного подхода «взаимодополняемости экономик» РФ и КНР как основной показатель ошибочной региональной экоресурсной политики во взаимоотношениях с КНР, последствия которой уже касаются как национальной экологии, так и национальной экономики.

Ключевые слова: российско-китайские отношения, экологическая политика, региональное сотрудничество, взаимодополняемость экономик, экспорт ресурсов.

DOI: 10.14258/izvasu(2021)5-10

К концу второго десятилетия XXI в. Китай вышел на первое место в мире по общему потреблению энергии, на его долю приходится более четверти всех выбросов углерода, что сделало страну лидером по загрязнению окружающей среды. Китайское руководство отреагировало на вызовы сравнительно

This article examines the problem of regional environmental policy and resource consumption as the key reason for the current state of the Russian regional economies, which are financially dependent on the Chinese domestic market. At the same time, the scale of the influence of Chinese business on the environment of Russian regions was studied from a scientific point of view as a direct consequence of this dependence. In this regard, a historical reflection of the bilateral regional relations of post-Soviet Russia and the PRC in the field of ecology was carried out, the main stages of Russian resource dependence on the PRC were highlighted, the assessments of Russian and foreign scientists regarding the problem were studied, the role of ecology as a factor determining the current development vectors of both interregional and interstate relations between the Russian Federation and the PRC was evaluated. In particular, the negative aspects of the widespread approach, so-called “complementarity of economies”, are considered as the main indicator of the erroneous regional eco-resource policy in Russian relations with the PRC, the consequences of which concern both the national ecology and the national economy.

Key words: Russian-Chinese relations, environmental policy, regional cooperation, complementarity of economies, export of resources.

поздно, однако признало вклад в ухудшение ситуации [1]. Данное заявление появилось через 13 лет после принятия в Китае Закона об энергосбережении. В четвертой статье этого закона утверждается, что «энергосбережение является основой национальной политики Китая, приоритет которого является

ключевым в рамках стратегии развития сферы энергоресурсов» [2].

Документы и заявления свидетельствуют о поэтапном ужесточении контроля КНР за природопользованием и ресурсопотреблением. Результатом стал выход Китая на второе (после США) место в мире по импорту энергоресурсов [3, с. 68–69] и изменение собственного поведения в сфере экологии, в том числе принятия системы запретов для предприятий.

Так как экология стремительно приобрела глобальный характер, став важнейшей темой в международных отношениях, Китай достаточно быстро отреагировал на новую повестку дня. Так, это выразилось в создании и совершенствовании всеобъемлющего природоохранного законодательства [4, с. 262–264].

В постсоветской России сложилась прямо противоположная ситуация. После трансформации государства новое руководство страны сделало ставку именно на регионально-сырьевой тип развития экономики без учета связанных с ним проблем экологии. Сравнительно поздно были приняты и законы об охране окружающей среды [5].

Таким образом, логичной будет гипотеза о том, что при тесном контакте двух соседних государств с диаметрально противоположными векторами развития экономик государство — потребитель ресурсов — будет бенефициаром, что обеспечит развитие за счет потребления ресурсов другого государства. При этом второе государство окажется в экономической стагнации, так как в модели развития заложен приоритет ресурсопотребления над развитием производства.

В китайском дискурсе распространен термин «взаимодополняемость экономик» («цзинци хубусин», кит. 经济互补性), с начала XXI в. является одним из маркеров успешного торгово-экономического партнерства как в рамках двусторонних отношений с отдельными государствами, так и в рамках транснациональных объединений [6].

Однако в России наблюдаются полярные оценки данного термина. Так, на государственном уровне «взаимодополняемость» может выглядеть как «взаимовыгодное сотрудничество разнонаправленных экономик двух государств» [7]. При этом в научных исследованиях высказываются противоположные оценки ситуации, например, об негативном влиянии «взаимодополняемости экономик» на российско-китайские экономические отношения [8, с. 43–49].

При смещении выгод в сторону Китая, при пропорциональных потерях России с точки зрения запаса ресурсов и стабильности экологической среды, данный термин является некорректным для описания российско-китайского сотрудничества.

Кроме всего прочего, необходимо объективно оценить экологическую ситуацию в регионах РФ как фактор в двусторонних отношениях России и Китая в XXI в.

Прирост научных материалов по проблеме региональной экологической политики в рамках российско-китайского сотрудничества стал особенно активным с 2015 г. Исследования, затрагивающие двусторонние экологические отношения КНР и РФ, представлены преимущественно научным сообществом сибирского и дальневосточного регионов [9, с. 40–58]. Экология как новая и одна из ключевых переменных в современных отношениях Китая с регионами РФ вообще не выступала в качестве центральной темы проводимых исследований.

В качестве теоретико-методологической основы исследования была взята теория Г. Камерона, которой придерживались многие отечественные ученые [10]. Автор выделял три формата «центр-региональных» отношений в государстве: 1) неинтервенционализм; 2) адапторизм; 3) радикальные преобразования [11].

Именно указанные выше модели являются определяющими при проведении регионами собственной экополитики, а также оказывают влияние на экономическую политику и развитие двусторонних отношений. Рассмотрим процесс формирования трех ключевых сфер взаимодействия региональных экополитик постсоветской России и Китая в период с 1991 г. по настоящее время.

Формирование двусторонней торговли лесными ресурсами: 1991–2006 гг.

Нижняя граница становления указанной сферы характеризуется переходом от унитарной формы российского государственного устройства к федеративной в 1991 г., верхняя граница — началом создания крупных российско-китайских лесопромышленных комплексов в Сибири и на Дальнем Востоке.

В 1992 г. были сформулированы основные принципы региональной политики в сфере экологии. Основным приоритет отводился практике трансфера полномочий в принятии ключевых решений органам законодательной и исполнительной власти тех регионов, которые эти решения затронут непосредственно. В этот период в России впервые складывается неинтервенционный подход как основной в региональной политике. Сразу стоит отметить, что с точки зрения некоторых российских ученых такой подход обладает рядом недостатков, среди которых наиболее значимый — недоиспользование потенциала развития страны из-за недоиспользования потенциала отдельных регионов [12].

Для удовлетворения китайского запроса на импорт российских ресурсов именно в дальневосточных регионах в первой половине 1990-х гг. создаются первые свободные экономические зоны (СЭЗ), в городе Находка (Приморский край), на Сахалине и в Еврейской автономной области (ЕАО). Основными целями создания СЭЗ было привлечение

иностранных инвесторов [13]. В результате, к концу 1992 г. в рамках СЭЗ было зарегистрировано 138 совместных российско-китайских производств, с общим уставным капиталом 128 млн долл. США [13].

Однако, несмотря на быстрый рост привлекаемых инвестиций, СЭЗ прекратили свое существование уже через несколько лет после создания. Причиной этому послужила деятельность федерального центра РФ и его ведомств, которые своими решениями фактически свели на нет предоставляемые в СЭЗ таможенные, налоговые и другие льготы. Правовая неопределенность зон привела к массовому оттоку инвесторов и закрытию СЭЗ за их нерентабельностью уже к 1994 г. [14, с. 161–176].

Китайская сторона воспользовалась двумя реалиями ранней российской политики: нерегулируемое федеральными нормативными актами ресурсопотребление в регионах; федерализм как право регионов осуществлять всю полноту собственной законодательной и исполнительной власти.

В процессе работы в рамках СЭЗ китайская сторона впервые вышла на контакт с представителями власти, которые могли принимать решения. После закрытия СЭЗ инвесторы из КНР не только не ушли из региона, а напротив — активизировали прямую работу (минуя федеральный центр) с органами региональной власти, с которыми до этого установили тесное взаимодействие. Об этом говорит резкое увеличение объема экспортируемых в Китай лесных ресурсов РФ: с 1997 по 2006 г. этот объем увеличился с 5,1 до 43 млн м³ [15].

При этом в тот же период за счет демпинга, проводимого китайской стороной, появилась сложная формула ценообразования на лесные ресурсы. Отсутствие регулирования на уровне регионального законодательства делало эту цену гораздо ниже рыночной, т.е. повышающийся со стороны Китая спрос на лесную продукцию РФ, вопреки законам экономики, не способствовал повышению цены, а, наоборот, снижал ее. По данным анализа платежей за лесные ресурсы с 1995 по 2005 г., цена за них колебалась в значениях в 50–100 раз ниже, чем в развитых странах — экспортёрах леса [16].

Уже через 10 лет, во второй половине 2000-х гг., совместные российско-китайские проекты по созданию лесопромышленных комплексов (ЛПК) начали реализовываться не только на Дальнем Востоке, но и в Западной Сибири (Томская область — 2008 г.) [17], и даже на Урале (Челябинская область — 2010 г.) [18].

В 2014 г. с принятием Федерального закона о создании Территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) появилась возможность вернуть систему под контроль государства [19]. Фактически это означало возрождение деятельности СЭЗ, несостоявшихся в 1990-е гг. При отсутствии у России альтернативы китайскому бизнесу

из-за разрыва полноценных экономических отношений с Западом и «разворота на Восток» в 2014 г. ТОСЭР также оказались недостаточно эффективными [20, с. 125–131].

Антропогенное обезлесивание стало в последнее десятилетие характерно для большинства сибирских и дальневосточных регионов РФ.

Совместное освоение ресурсов, формирование природоохранной нормативно-правовой базы: 1995–2017 гг.

В качестве нижней границы формирования указанной сферы взято принятие Водного кодекса 16.11.1995 (как первая попытка законодательно регулировать двусторонние отношения регионов РФ с КНР в сфере экологии), верхней — высшая точка показателей экспорта сельхозпродукции из РФ в КНР в 2017 г.

Региональное сотрудничество с КНР постепенно распространилось из ЛПК на другие сферы ресурсопотребления, а именно: энергоресурсы, земельные и водные ресурсы. Учитывая быстрорастущие масштабы взаимодействия между КНР и регионами РФ, ограничение самостоятельности регионов государственным регулированием двусторонней экополитики оставалось вопросом времени.

На федеральном уровне в РФ было принято немало нормативных документов, регулирующих сферу охраны окружающей среды: 8 федеральных законов, 5 кодексов, 12 постановлений правительства, причем с 2012 г. их содержание было направлено исключительно на экологическую экспертизу и паспортизацию доходов: «Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 г.» и «Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г.». Документ, регулирующий совместную экологическую деятельность КНР и РФ, это в основном «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики в области охраны окружающей среды».

Как можно заметить, государственный уровень регулирования двусторонней экополитики регионов РФ и КНР активно функционировал и развивался. Однако большинство российских исследователей указывали, что существующие механизмы экологической политики и двусторонние нормативные документы на практике оказывались неработающими и неэффективными [9].

Для китайской стороны, в свою очередь, приоритет экономического роста перед экологией определял ее уклонение от выполнения обязательств, зафиксированных в двусторонних документах. По этой же причине китайской стороной до сих пор не подписаны основные международные конвенции ООН по трансграничному экологическому сотрудничеству.

Помимо лесопромышленного комплекса, в настоящее время совместная деятельность регионов РФ с КНР осуществлялась и в других сферах. Особенно сильно негативное влияние китайской коммерческой деятельности в сфере обработки земли, а также вывод ее из оборота или превращение в другие разрешенные типы использования.

В то же время с 1991 г. наблюдается стабильно высокий отток российского населения из регионов Дальнего Востока. В Китае же программа выделения земли способствовала миграции в регион китайских земледельцев. Эта категория населения получает поддержку от высшего руководства КНР в намерениях приобретать землю на Дальнем Востоке в рамках правительственной программы, поощряющей фермеров, приобретающих пашни за пределами КНР. При этом китайские фермеры используют в обработке земель запрещенные химические вещества.

В настоящее время только на территории Приморского края работает около 200 сельхозпредприятий с капиталом, зарегистрированным в КНР. Экспорт сельхозпродукции в КНР вырос вдвое за 2014–2017 гг., а общий товарооборот составил 4 млрд юаней [8].

Не теряет актуальности и проблема загрязнения и нерационального использования китайскими предприятиями, расположенными на территории РФ, водных ресурсов приграничных рек. Несмотря на подписание в 2008 г. отдельного «Соглашения о сотрудничестве в области использования и охраны трансграничных вод» и многих других мер, можно констатировать нерешенность всех проблемных вопросов в этой области [9].

Современное экологическое сотрудничество — экспорт технологий: 2014 г. — по настоящее время

Нижняя граница формирования данной сферы отмечена так называемым «поворотом на Восток». Данный перелом сделал китайский рынок и китайский капитал безальтернативными в РФ, что, в свою очередь, позволило китайской стороне начать массовый экспорт российских технологий именно через российские регионы.

Помимо совместной деятельности по освоению природных ресурсов на территории Российской Федерации, китайский бизнес в последнее десятилетие проявлял повышенный интерес к российским научным разработкам в сфере технологий, применение которых возможно в том числе в рамках охраны окружающей среды.

Известно, что именно региональный уровень научно-технического сотрудничества России и Китая сделал доступным для китайской стороны получение технологий, разрабатываемых российскими учеными, как путем инвестирования в российские

научные проекты, так и через приглашение ученых на работу в КНР.

На основании нескольких протоколов российско-китайских региональных переговоров в сфере науки и техники, а также интервью с российскими учеными, работающими в Китае, был сделан вывод, что большая часть технологий, полученных китайской стороной из Российской Федерации, нашла массовое применение именно в сфере экологии. Примером могут послужить протоколы совместных переговоров руководства бизнес-парка «TusPark» университета Цинхуа (филиал в г. Шеньян) с руководителями и научными сотрудниками Института оптики атмосферы Томского научного центра Сибирского отделения Российской академии наук [21].

Выводы

На основании проведенного исторического анализа необходимо отметить важную роль экологического фактора в истории региональных отношений РФ и КНР. За три десятилетия расширения присутствия китайского бизнеса в регионах РФ был создан и опробован формат прямых коммерческих отношений унитарного Китая с отдельными регионами России в обход федерального центра.

В то же время исследование продемонстрировало, что с момента начала двусторонних отношений Китая с регионами в сфере экологии РФ практически полностью отсутствовало государственное регулирование. Это привело к ряду негативных последствий, таких как трансфер большей части товарооборота в теневой сектор экономики, загрязнение биосферы и т.д. Вкупе с появившейся в 2010-х гг. экономической зависимостью от КНР возрос фактор нестабильности и непредсказуемости развития двусторонних региональных отношений.

Таким образом, исследование продемонстрировало верность гипотезы о явном перевесе «взаимодополняемости экономик» в сторону Китая. И в последние годы перевес стал настолько ощутимым на межгосударственном уровне, что с 2019 г. начались попытки федерального центра вернуть экологическую и ресурсную политики регионов из первого типа (неинтервенционализм) в третий тип (радикальные преобразования) государственного регулирования. Они выражаются в единичных прецедентах пересмотра органами судебной власти решений различных ведомств на разрешение представителям КНР вести неконтролируемую ресурсодобычу, наносящую урон экологии.

Из исторического анализа следует, что причиной этому явилось отсутствие фактического государственного регулирования межрегиональных отношений в сфере экополитики на протяжении 30 лет. При этом нельзя сказать, что отсутствовал инструментарий для подобного регулирования. Например, исхо-

дя из исторической ситуации, сложившейся за 20 лет, 21 мая 2012 г. было создано Министерство по развитию Дальнего Востока. Однако после этого тенденции в экологической и ресурсной политике на Дальнем Востоке не изменились. Это означает, что инструмент был создан, но им не воспользовались.

При этом в конце второго десятилетия XXI в. наблюдаются пока безуспешные попытки сломать существующие тенденции, т.е. дальнейшее углубление зависимости от КНР стало рассматриваться как губительное не только для экологии, но и для эконо-

мики всего государства. Важность фактора экологии и природных ресурсов за 30 лет истории стала ключевой и неоспоримой в экономическом аспекте межрегиональных отношений с КНР. Исходя из результатов проведенного исследования, для окончательного разворота в сторону положительных изменений необходимы переориентация региональной экономики с сырьевой на производственную и завершение перехода региональной политики на третий тип государственного регулирования за счет давно существующих инструментов

Библиографический список

1. «Зеленый» разворот. Какой будет экореволюция в Китае. 30.09.2020. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9580515> (дата обращения: 09.01.2021).
2. Закон КНР об энергосбережении. 28.10.2007. URL: <https://asia-business.ru/law/law3/efficiency/> (дата обращения: 12.01.2021).
3. Рассохин Н.А. Стратегии нефтегазовых ТНК в странах Африки южнее Сахары : дис. ... канд. эконом. наук / МГИМО (У) МИД России. М., 2015.
4. Толоконникова Е.В. Государственная политика Китая в решении проблем экологии // Проблемы современной экономики, 2015. №4.
5. Об охране окружающей среды : Федеральный закон. 10.01.2002. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ (дата обращения: 28.02.2021).
6. Ли Синьуй и Лю Ин. Анализ «взаимодополняемости» экономик и экономического сотрудничества России и Китая, 01.02.2018. URL: <http://www.chinaru.info/zhongjmyw/jingmaotegao/51810.shtml> (дата обращения: 17.02.2021).
7. Продвигаться вперед и добиваться еще больших успехов в сотрудничестве Китая и России, 09.07.2020. URL: <http://ru.china-embassy.org/rus/dssghd/t1799428.htm> (дата обращения: 15.02.2021).
8. Королев А.Н. «Неблагоприятная взаимодополняемость» в российско-китайских экономических отношениях и ее последствия // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2018. №1.
9. Кондратенко Г.В. Проблемы и возможности трансграничного сотрудничества Китая и России в сфере экологии // Известия Восточного института, 2017. №2.
10. Грицай О.В., Иоффе Г.В., Тревиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М., 1991.
11. Лавров А.М., Кузнецова О.В. Экономическая политика регионов: «либеральная» и «консервативная» модели // Политика — Вестник Фонда «Общественно-политический центр». 1997. № 1.
12. Кузнецова О.В. Экономическое развитие и статус субъектов Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. №1.
13. Костюнина Г.М. Свободные экономические зоны в России и мире. М., 2008.
14. Иванов С.А., Кожевникова П.А. Особые экономические зоны Дальнего Востока России: децентрализованная и централизованная модели управления // Труды ИИАЭ ДВО РАН. 2019. №3.
15. Китайский импорт российского леса, 07.06.2017. URL: <https://www.transles.ru/press/novosti-otrasli/kitayskiy-import-rossiyskogo-lesa/> (дата обращения: 13.02.2021).
16. Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН. Глобальная оценка лесных ресурсов 2015: как меняются леса мира. Вторая редакция. Рим, 2016.
17. Меморандум «О создании на территории Томской области лесопромышленного кластера с объемом заготовки и комплексной переработки 4500 млн. кубических метров древесины в год», 27.05.2008. URL: <http://www.alpgroup.org/about/> (дата обращения: 15.02.2021).
18. РБК Компании — ООО «Злоказовский лесопромышленный комплекс — плюс», 17.03.2021. URL: <https://www.rbc.ru/companies/id/1067417015269-ooo-zlokazovskij-lesopromyshlennyij-kompleks-plyus/> (дата обращения: 15.02.2021).
19. О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ : Федеральный закон 29.12.2014. URL: <https://rg.ru/2014/12/31/territorii-dok.html> (дата обращения: 09.02.2021).
20. Зарубин А.Н. Китайский фактор в российском историческом феномене ТОР // Вестник Томского гос. ун-та. Серия: История. 2019. №72.
21. Протоколы совместных переговоров руководства бизнес-парка «TusPark» научного парка университета Цинхуа (филиал города Шеньян) с руководителями и научными сотрудниками Института оптики атмосферы Томского научного центра Сибирского отделения Российской академии наук. Томск, 2018.