

УДК 339.9

Регион: экономика и социология, 2021, № 4 (112), с. 311–337

А.В. Макаров, Е.В. Макарова, А.Б. Андреев

**РОССИЯ И МОНГОЛИЯ: РЕТРОСПЕКТИВА
И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА
(К 100-ЛЕТИЮ УСТАНОВЛЕНИЯ
ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ)**

5 ноября 1921 года – важная дата в истории российско-монгольского сотрудничества. В этот день было заключено соглашение между правительствами РСФСР и Монголии об установлении дружественных отношений. Этот документ заложил основу для почти 70-летнего союза двух первых в мире стран, выбравших социалистический путь развития. Столетний юбилей установления дипломатических отношений между Россией и Монголией дает серьезный повод рассмотреть историю стратегического партнерства, оценить современное состояние экономического сотрудничества и перспективы на ближайшее будущее.

В статье рассматриваются итоги советско-монгольского сотрудничества, обращается внимание на проблему «большого долга», проводится анализ российско-монгольских экономических отношений и перспектив их интенсификации в рамках Программы создания экономического коридора Китай – Монголия – Россия.

Ключевые слова: Россия; Монголия; экономическое сотрудничество; «большой долг»; внешнеэкономическая политика; трансграничная инфраструктура; международный экономический коридор Китай – Монголия – Россия

Для цитирования: Макаров А.В., Макарова Е.В., Андреев А.Б. Россия и Монголия: ретроспектива и перспективы экономического сотрудничества (к 100-летию установления дипломатических отношений) // Регион: экономика и социология. – 2021. – № 4 (112). – С. 311–337. DOI: 10.15372/REG20210412.

Внешняя Монголия (Халха) в конце XIX в. заняла важное место в российской политике, став наряду с Кореей, Маньчжурией и Синьцзяном одним из направлений дальнейшей экспансии. При этом поражение в войне с Японией 1904–1905 гг. придало Внешней Монголии новое значение для России в качестве буфера против встречной агрессии. Поэтому поддержка освободительного движения и формирование дружественного режима на этой национальной окраине Цинского Китая стали главной целью политики Российской империи на монгольском направлении.

Руководство Советской России продолжило этот курс на новой идеологической платформе классовой солидарности и социалистического интернационализма. Военная поддержка революции 1921 г. и ликвидация в Монголии вытесненных из Сибири белогвардейских отрядов позволили создать фундамент для развития двусторонних отношений. При этом формирование генеральной линии СССР в отношении Монголии во многом повторило трансформацию политики царской России на этом направлении.

Рассматривая Монголию первоначально как плацдарм для экспорта революции на Восток, руководство СССР после разгрома коммунистического движения в Китае в 1927 г. и японской интервенции в Маньчжурию в 1931 г. приоритетное значение стало придавать созданию совместной системы обороны против Китая и Японии. Дальновидность этой политики подтвердили события на Халхин-Голе в 1939 г. Считается общепризнанным, что поражение Японии в этом конфликте сыграло главную роль в ее решении отказаться в дальнейшем от военных действий против СССР. Один из основных ударов Красной армии в ходе Маньчжурской операции 1945 г. против Квантунской армии Японии также был нанесен из Монголии.

Усиление всестороннего сотрудничества СССР и Монголии вновь стало актуальным в период обострения советско-китайских отношений 1960–1970-х годов. Однако утрата Монголией военно-стратегического значения в условиях начавшейся в середине 1980-х годов нормализации советско-китайских отношений стала началом кризиса союзнических отношений СССР и Монголии. Дальнейшие процессы крушения мировой социалистической системы и распада СССР,

а также внутренние проблемы отбросили Монголию далеко на периферию российской внешней политики.

В ходе вынужденной переориентации Монголии на развитые страны мира и КНР взаимодействие с Россией стало определяться только потребностью в российских энергоресурсах. При этом постоянный рост цен на нефтепродукты и электроэнергию стал одним из основных раздражающих факторов в двусторонних отношениях. Однако наиболее разрушительное воздействие на весь комплекс взаимных отношений оказал вопрос «большого долга» Монголии Советскому Союзу, который Россия безуспешно пыталась вернуть от своего бывшего союзника.

Только к середине 2000-х годов российское руководство обозначило стремление восстановить экономические позиции и политическое влияние в Монголии. Лейтмотивом российской политики стало получение эксклюзивных прав на разработку крупнейших месторождений Монголии в обмен на списание долгов перед СССР и инвестиции в развитие железнодорожной инфраструктуры и модернизацию совместных предприятий. В то же время просчеты в реализации этой политики, связанные с открытой поддержкой одной из политических сил, привели к тому, что российские компании в борьбе за доступ к разработке крупнейших месторождений Монголии оказались аутсайдерами.

В целях сближения позиций сторон и с учетом инициативы КНР «Один пояс – один путь» в последние годы продвигается новый формат трехстороннего экономического сотрудничества. В его основе лежит общий интерес трех стран к использованию преимуществ Монголии в предоставлении наиболее коротких маршрутов для транзита грузов, углеводородного сырья и электроэнергии. В рамках Ташкентского саммита Шанхайской организации сотрудничества в 2016 г. была согласована Программа создания экономического коридора Китай – Монголия – Россия. В этой программе планы реализации мегапроектов развития трансграничной инфраструктуры рассматриваются в качестве основы трехстороннего сотрудничества.

Однако все эти планы находятся в затяжной стадии проработки. Поэтому их перспективы остаются неясными. К тому же окончатель-

ные решения по реализации этих планов будут связаны с КНР. Столетие дипломатических отношений между Россией и Монголией дает серьезный повод не только окинуть взглядом историю стратегического партнерства, но и оценить современное состояние экономического сотрудничества, а также перспективы на ближайшее будущее.

СПЕЦИФИКА СОВЕТСКО-МОНГОЛЬСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

5 ноября 1921 г. в Москве было заключено Соглашение об установлении дружественных отношений между РСФСР и Монголией. Соглашение стало закономерным итогом восстановления независимости Монголии в ходе народной революции 1921 г., осуществленной с помощью экспедиционного корпуса Красной армии. Заключение соглашения было принципиально важным для обеих сторон. Для РСФСР – с точки зрения обеспечения военной безопасности и усиления позиций в Восточной Азии. Для Монголии признание со стороны Советской России стало гарантией укрепления государственности.

Особую роль в развитии союзнических отношений РСФСР придавала экономическому сотрудничеству. В соответствии с упомянутым соглашением российская сторона безвозмездно передавала принадлежащую ей телеграфную сеть в Монголии. Более того, в дополнительных протоколах РСФСР отказывалась от концессий и экономических привилегий царского правительства в Монголии, аннулировала долг автономной Монголии царской России, а также предоставляла Монголии ссуду на сумму 1 млн руб. [8].

С целью восстановления взаимной торговли правительство РСФСР в 1922 г. отменило таможенные пошлины на монгольские товары, а правительство Монголии понизило пошлины на товары из Советской России. В 1923 г. СССР и Монголия заключили первое торговое соглашение, которое заложило основы экономического сотрудничества, включая торговлю, кредитные отношения, концессии, безвозмездную помощь, научно-техническое сотрудничество и подготовку национальных кадров.

Для развития экономических отношений СССР с 1924 г. стал оказывать Монголии помощь в создании финансовой системы. В рамках этой помощи был создан совместный торгово-промышленный банк – Монголбанк (в дальнейшем – Госбанк Монголии) и осуществлена эмиссия национальной валюты. В 1924 г. дореволюционные объемы товарооборота с Монголией были восстановлены и в последующие годы многократно увеличились. При этом советские торговые организации заложили основы национальной системы торгово-заготовительной потребительской кооперации.

К моменту объявления в 1928 г. Китайской Республикой торговой блокады Монголии СССР стал ее ключевым внешнеторговым партнером. Поэтому введение в 1930 г. государственной монополии во внешней торговле легализовало уже сложившуюся ситуацию в сфере внешнеэкономических отношений Монголии.

На 1930-е годы приходится начало масштабной поддержки со стороны СССР индустриализации Монголии, которая стала рассматриваться как важнейшее направление экономического сотрудничества. С советской помощью был создан ряд совместных предприятий, в том числе первый гигант монгольской промышленности – Улан-Баторский промкомбинат в составе шерстемойной, суконной и обувной фабрик, кожевенного и овчинно-шубного заводов. Следует отметить, что все созданные в довоенный период совместные предприятия были переданы в конце 1930-х годов в полную собственность Монголии [10].

Другим важным направлением сотрудничества стало создание транспортной инфраструктуры. В 1937 г. СССР предоставил кредиты и направил специалистов на строительство шоссейной дороги Улан-Батор – Алтан-Булаг и железной дороги Улан-Батор – шахта На-лайх, которые были введены в эксплуатацию в 1940 г. До этого в 1939 г. в Восточной Монголии было завершено строительство железной дороги Соловьевск – Баян-Тумен. Соединенная с Транссибирской магистралью, она сыграла ключевую роль в перевозке советских войск, доставке вооружения и боеприпасов в период боев на Халхин-Голе. Продолженная к 1945 г. до Тамсаг-Булага, эта дорога использовалась также в ходе Маньчжурской наступательной операции войск СССР и МНР.

Союзнический характер советско-монгольских отношений особенно ярко проявился в годы Второй мировой войны. Несмотря на пятикратное сокращение импорта советских товаров, объемы монгольского экспорта в СССР увеличились в 2 раза. Производство обмундирования и продовольствия для Красной армии стало важнейшим направлением монгольской экономики. Мобилизация лошадей и скота у аратов рассматривалась правительством МНР как основная форма помощи фронту. Всего за годы войны араты сдали для нужд Красной армии почти 500 тыс. лошадей. Монголия стала также единственной в мире страной, в которой сбор средств граждан в советский Фонд обороны принял массовый характер. За счет сбора средств от населения на фронт направлялись эшелоны с продовольствием и зимней амуницией. На пожертвования монгольского народа были сформированы танковая колонна «Революционная Монголия» и авиационная эскадрилья «Монгольский арат» [9].

В послевоенные годы экономическое сотрудничество сосредоточилось на строительстве Трансмонгольской магистрали. Ее сооружение началось в 1947 г. от станции Наушки, куда в 1939 г. была проложена ветка от Транссибирской магистрали. Регулярное сообщение от Наушек до Улан-Батора началось в 1950 г. От столицы Монголии до границы с КНР остальная часть линии была проложена к 1955 г., что позволило открыть прямое железнодорожное сообщение до Пекина.

В целях строительства и эксплуатации магистрали было создано совместное акционерное общество «Улан-Баторская железная дорога» (АО «УБЖД»). Для оплаты монгольской доли в капитале АО «УБЖД» СССР предоставил МНР кредит в размере 1326 млн руб. В общей сумме задолженности Монголии по кредитам перед СССР по состоянию на 1955 г. в размере 1600 млн руб. его доля составила 83%. В 1955–1965 гг. СССР предоставил Монголии еще ряд кредитов на развитие промышленности и сельского хозяйства на сумму около 900 млн руб. [11].

С началом резкого обострения советско-китайских отношений в конце 1960-х годов масштабы помощи Монголии со стороны СССР многократно возросли. В рамках программ строительства социализма

Таблица 1

**Экономическая помощь СССР Монголии в 1971–1990 гг.,
млн инвалютных руб.**

Вид помощи	1971–1975 (факт)	1976–1980 (факт)	1981–1985 (факт)	1986–1990 (план)
Инвестиционные кредиты	538,9	1191,3	2061,4	2415,7
Безвозмездная помощь	73,4	229,5	165,4	204,7
Кредиты на сбалансирование торговли	200,0	260,0	360,0	1350,0
Кредиты на повышение импортных цен	–	301,6	740,0	–
Поощрительные надбавки к экспортным ценам	103,3	100,5	178,3	247,1
Льготы по ставкам командированных специалистов	–	11,0	100,0	122,0
Льготы по тарифам за транспортные услуги	–	19,2	47,9	76,3
И т о г о	915,6	2113,1	3653,0	4415,8

Источник: [2].

в МНР объемы советской помощи увеличивались каждую пятилетку в среднем в 1,5 раза и достигли максимума в начале 1980-х годов (табл. 1).

Важным направлением двустороннего сотрудничества было также развитие материально-технической базы обеспечения группировки войск СССР в Монголии, насчитывавшей в 1980-х годах свыше 100 тыс. военнослужащих.

Последними объектами советской помощи были построенные в середине 1980-х годов ТЭЦ-4 и домостроительный комбинат в Улан-Баторе, а также пусковой комплекс Баганурского угольного разреза. Ведущие позиции в экономике Монголии к этому времени заняли три совместных предприятия (50/50%) – ГОК «Эрдэнэт», АО «МонголСовцветмет» и АО «УБЖД», доли в которых стали крупнейшими активами СССР за рубежом.

В целом, основы современной экономики Монголии были созданы благодаря обширной помощи СССР. Особенностью внешнеэкономических связей Монголии была также тесная привязка всего народно-хозяйственного комплекса к единственному партнеру в лице Советского Союза. За счет советских поставок формировались весь фонд нефтепродуктов, около 90% фонда машин и оборудования и более 50% объема товаров широкого потребления. Весь экспортируемый объем минерального сырья, а также изделий из кожи и шерсти почти полностью поставлялся в Советский Союз. Доля СССР во внешне-торговом обороте Монголии в конце 1980-х годов составляла более 90% [6]. Поэтому резкое прекращение экономической помощи и обвальное падение объемов взаимной торговли в ходе начавшихся процессов перестройки и последующего распада СССР вызвали в Монголии глубокий системный кризис.

СОВРЕМЕННАЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА МОНГОЛИИ

В 1987 г. под влиянием идей советской перестройки руководство Монголии утвердило программу модернизации экономики. Однако к 1990 г. ситуация в стране стала приобретать черты гуманитарной катастрофы. В этих условиях новое коалиционное правительство Монголии обратилось к мировому сообществу с просьбой о предоставлении экстренной помощи и начало переговоры с СССР о возобновлении взаимной торговли на условиях бартера (прежде всего медь в обмен на нефтепродукты).

Крупные партии муки и медикаментов были предоставлены Японией и США уже в 1990 г. В дальнейшем к оказанию гуманитарной помощи подключились ФРГ и Южная Корея. По инициативе этих стран в 1991 г. была организована Группа содействия Монголии под эгидой Всемирного банка. В период 1991–1997 гг. новые доноры предоставили Монголии в рамках поддержки структурных преобразований займы и гранты на сумму почти 1 млрд долл. США. По их инициативе были также приняты две программы помощи МВФ для проведения в Монголии рыночных реформ в 1992–1996 гг. [1].

В целом, до 1994 г. ВВП Монголии снижался пять лет подряд в среднем на 6% в год. Сокращение объемов производства и внешней торговли сопровождалось резким снижением уровня жизни населения. Однако с помощью Группы содействия ситуацию в стране к 1995 г. удалось стабилизировать. С этого же времени начался постепенный подъем экономики, подкрепленный ростом мировых цен на минеральное сырье.

Страны из Группы содействия заняли наряду с КНР важное место во внешней торговле Монголии. Поэтому в Концепции внешней политики 1994 г. они стали рассматриваться в качестве приоритетных партнеров, обозначенных термином «третий сосед Монголии». Под ним стала пониматься группа наиболее развитых стран мира, сотрудничество с которыми способствует развитию в Монголии демократии и рыночной экономики, позволяет сбалансировать отношения с двумя окружающими ее державами и обеспечить национальную безопасность.

Привлечение западных компаний к разработке ряда месторождений в начале сырьевого суперцикла 2000-х годов стало также основой дальнейших успехов Монголии. ВВП страны увеличился с 1,4 млрд долл. США в 2002 г. до 12,3 млрд долл. в 2014 г. При этом темпы роста ВВП в 2011–2013 гг. достигли двузначных величин, что позволило Монголии войти в пятерку наиболее динамично развивающихся стран мира. Благодаря доходам от экспорта были значительно сокращены масштабы бедности и повышен уровень благосостояния граждан. Доля населения Монголии, находящегося за чертой бедности, снизилась с 44% в 2002 г. до 21,6% в 2014 г. Среднедушевой доход с 2002 по 2014 г. увеличился в 5 раз, приблизившись к 4,5 тыс. долл. в год.

Однако экономические кризисы 2009 и 2015 гг. показали крайнюю степень уязвимости экономики Монголии к внешним факторам, связанную с чрезмерной зависимостью от конъюнктуры цен на минеральное сырье, спроса на него со стороны КНР и внешних источников финансирования. Несмотря на то что в Концепции национальной безопасности 2010 г. экономическая безопасность признавалась краеугольным камнем независимости Монголии, исключить доминирование отдельных стран во внешней торговле и в отдельных отраслях экономики не удалось.

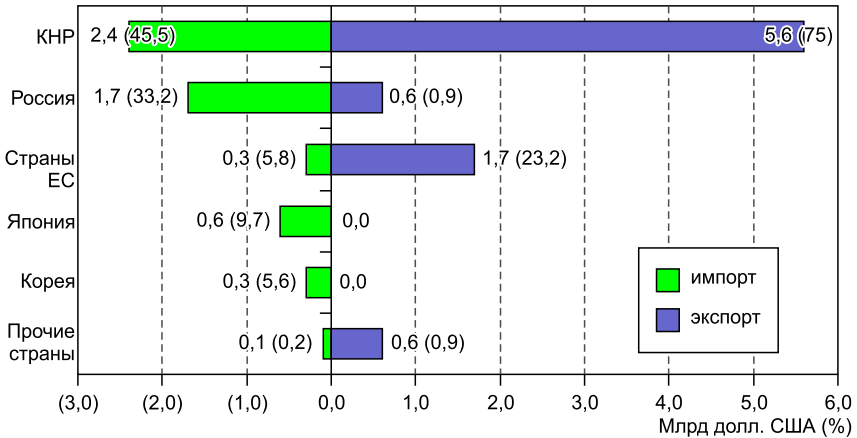


Рис. 1. Географическая структура внешней торговли Монголии в 2020 г.

Источник: составлено авторами по данным Статистического управления Монголии (<http://www.nso.mn>)

Китай стал ключевым внешнеторговым партнером, на которого направлен основной поток экспорта минерального сырья из Мон-

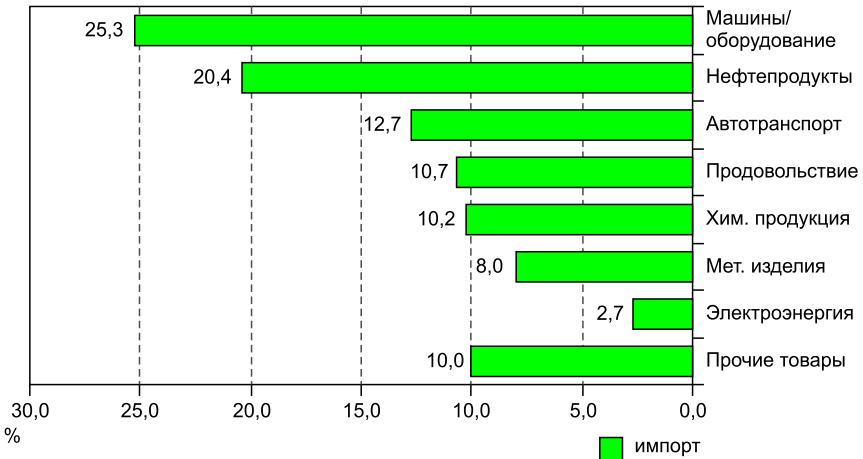


Рис. 2. Товарная структура внешней

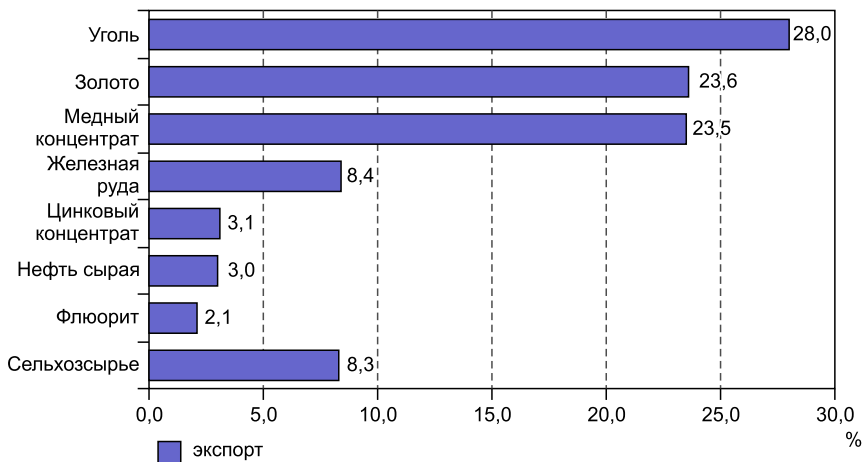
Источник: составлено авторами по данным Статистического

голии (рис. 1). Другим крупным торговым партнером наряду со странами ЕС остается Россия, на которую приходится более 90% потребляемых в Монголии нефтепродуктов.

Товарная структура внешней торговли четко отражает специфику современной экономики Монголии, характеризующейся ведущей ролью горнодобывающего сектора. При этом промышленность в стране остается слаборазвитой, поэтому Монголии приходится импортировать основную часть промышленных товаров (рис. 2).

Руководство Монголии, признавая, что страна стала сырьевым придатком КНР, декларирует стремление к диверсификации экономики и внешних рынков сбыта. Однако заметных успехов на этом пути страна не демонстрирует. Поэтому правительство Монголии вынуждено балансировать, пытаясь, с одной стороны, сохранить рост объемов экспорта сырья в Китай, а с другой – не попасть в полную экономическую зависимость от него, ограничивая привлечение китайских инвестиций и кредитов.

При этом предпринятые правительством Монголии в 2012 г. попытки ограничить роль иностранных компаний в экономике привели к обвальному сокращению притока прямых иностранных инвестиций



торговли Монголии в 2020 г.
управления Монголии (<http://www.nso.mn>)

(ПИИ). В целом среднегодовой приток ПИИ уменьшился с 4,4 млрд долл. США в 2011–2012 гг. до 0,1 млрд долл. в 2015–2016 гг. На фоне падения мировых цен на сырье это стало главной причиной кризиса 2015 г.

Более того, дефицит ПИИ пришлось восполнять внешними заимствованиями, что привело к многократному увеличению валового внешнего долга Монголии, который по отношению к ВВП вновь стал одним из крупнейших среди развивающихся стран (237% на 31.12.2020 г.). В целом валовой внешний долг Монголии увеличился с 2,2 млрд долл. США в 2008 г. до почти 30 млрд долл. в 2020 г. (в 13 раз), в том числе государственный внешний долг – соответственно с 1,7 до 9,2 млрд долл. (в 5 раз).

В то же время следует отметить, что принятые в 2012 г. ограничения на дальнейшие инвестиции в стратегических отраслях экономики (горнодобывающий и финансовый секторы, транспорт и СМИ) для иностранных компаний стали отражением настроений, царящих в монгольском обществе. Однако после того как ряд западных компаний в 2013 г. заявили о прекращении своей деятельности в Монголии, в закон об инвестициях были внесены поправки, согласно которым ограничения сохраняются только для иностранных государственных компаний [4].

В результате ограничения на ПИИ остались в основном для государственных компаний КНР. Вход в стратегические отрасли монгольской экономики для них возможен только путем создания совместных предприятий, в которых контрольный пакет акций будет принадлежать монгольской стороне. При этом разрешение на создание совместных предприятий должно утверждаться парламентом страны.

Таким образом, были закреплены основы монгольской политики многовекторного сотрудничества, предусматривающей поддержание баланса между ключевыми партнерами в лице развитых стран мира, КНР и России. В рамках этой политики компании из Северной Америки, Европы, Японии и Южной Кореи рассматриваются в качестве приоритетных инвесторов, для которых сохраняется «зеленый коридор» для входа в монгольскую экономику. Важное значение прида-

ется также сотрудничеству с международными финансовыми организациями – Всемирным банком и Азиатским банком развития, которые рассматриваются в качестве приоритетных кредиторов.

КНР отводится в основном роль ключевого внешнеторгового партнера. Попытки китайских компаний установить контроль над рядом монгольских месторождений были пресечены путем внесения изменений в инвестиционное законодательство. Россия признается в качестве ключевого поставщика энергоресурсов, ликвидация зависимости от которого является одной из важнейших задач обеспечения экономической безопасности. В то же время Монголия стремится к расширению экономического сотрудничества с Россией и Китаем за счет участия в их инициативах, касающихся развития трансграничной инфраструктуры.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИЙСКО-МОНГОЛЬСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Переход России и Монголии на экономические отношения рыночного типа привел к резкому сокращению их экономического сотрудничества в начале 1990-х годов. В целом экономическое взаимодействие между двумя странами продолжилось только за счет поставок в Монголию российских энергоресурсов и в Россию минерального сырья с совместных предприятий «Эрдэнэт» и «МонголРосцветмет». При этом наиболее острым вопросом во взаимных отношениях стала проблема урегулирования задолженности Монголии перед Россией как правопреемницей СССР. Переговоры по решению этой проблемы начались еще между СССР и МНР в 1988 г. Была достигнута договоренность о консолидации задолженности по всем предоставленным кредитам.

Российско-монгольские переговоры по решению проблемы «большого долга» продолжались с 1992 по 2004 г. В ходе первых двух раундов переговоров российская сторона пыталась добиться признания долга и погашения максимальной его суммы в свободно конвертируемой валюте. В качестве механизмов урегулирования задолжен-

ности предлагались также оплата акциями предприятий, товарами и услугами, предоставление в концессию месторождений полезных ископаемых.

Монгольская сторона придерживалась жесткой позиции в части согласования общей суммы задолженности и принципов ее урегулирования. Согласно монгольской позиции, основная часть инвестиционных кредитов была предоставлена на создание совместных предприятий, ориентированных на поставку сырья и продукции в СССР. Задолженность по кредитам на сбалансирование взаимной торговли, по мнению монгольской стороны, вообще возникла в результате применения невыгодных для Монголии цен на товары экспорта и импорта. Цены на поставляемые из Монголии сырье и продукцию были в 2–3 раза ниже внутренних оптовых цен в СССР. При этом закупочные цены на нефтепродукты, машины и оборудование, а также на товары широкого потребления устанавливались гораздо выше, чем в СССР [7].

Исходя из специфики возникновения «большого долга» и подходов к урегулированию задолженности беднейших стран мира, применяемых Парижским клубом кредиторов, руководство Монголии настаивало на списании основной его части и на предоставлении отсрочки и льгот по оплате оставшейся части. Только в ходе третьего раунда переговоров, проведенного в 2002–2003 гг., стороны пришли к обоюдному пониманию того, что проблему «большого долга» можно решить лишь путем списания основной его части. В конце 2003 г. правительство России объявило о решении списать основную часть долга Монголии перед СССР (11,1 из 11,4 млрд долл. США) при условии незамедлительной единовременной выплаты оставшейся части.

Было ли увязано решение об урегулировании задолженности с другими вопросами из области взаимных отношений, так и осталось неизвестным, поскольку правительства двух стран договорились об этом не распространяться. В то же время представляется очевидным, что после списания «большого долга» правительство России рассчитывало на предоставление в концессию крупнейших месторождений Монголии. В Программе развития российско-монгольского торгово-экономического и научно-технического сотрудничества на

2006–2010 гг. это нашло отражение в стремлении к активизации совместной деятельности, прежде всего в горной добыче.

В полном виде новая стратегия крупномасштабного сотрудничества была предложена ОАО «РЖД» в рамках Концепции развития железнодорожной инфраструктуры Монголии. В 2008 г. ОАО «РЖД», представляющее интересы России в АО «УБЖД», направило этот документ правительству Монголии. В концепции предлагалось построить две ветки от Трансмонгольской магистрали в южную и восточную Монголию для освоения новых месторождений и обеспечения экспорта сырья.

Строительство новых железных дорог намеревалось профинансировать ОАО «РЖД» в качестве своего вклада в уставной капитал нового совместного предприятия «Развитие инфраструктуры». Предполагалось также, что новые дороги будут переданы в управление АО «УБЖД». По замыслу ОАО «РЖД» основным вкладом Монголии, обеспечивающим возврат инвестиций, должны были стать лицензии на освоение крупнейших в мире месторождений меди Ою-Толгой и угля Таван-Толгой. К их освоению планировалось привлечь российские компании «Базовый элемент», «Ренова» и «Северсталь» [3].

Однако понимание угрозы экономической безопасности из-за передачи крупнейших месторождений и связанной с ними инфраструктуры под контроль российских компаний стало причиной того, что руководство Монголии от реализации предложенной концепции сотрудничества категорически отказалось. В 2009 г. соглашение о разработке месторождения Ою-Толгой было заключено с ТНК Rio Tinto. Более того, в 2010 г. правительство Монголии отменило аукцион по продаже 49%-й доли в проекте разработки месторождения Таван-Толгой, в котором участвовало СП «Развитие инфраструктуры».

В принципе, предприятия «Эрдэнэт» и «МонголРосцветмет» остаются в числе ведущих экспортеров Монголии. Однако в связи с утратой контроля над управлением ГК «Ростех» в 2016 г. продала российские доли в них компании «Монголын Зэс». Поэтому основой экономического сотрудничества в последние годы оставался только российский экспорт в Монголию нефтепродуктов. При этом импорт монгольских товаров в Россию был минимальным (табл. 2).

Таблица 2

Внешняя торговля России с Монголией в 2007–2020 гг., млн долл. США

Показатель	2007	2010	2012	2014	2016	2020
Оборот	677,0	1015,7	1915,7	1501,8	931,6	1421,7
Экспорт, всего	628,8	936,6	1851,4	1461,3	895,7	1383,2
В том числе:						
минеральные продукты (нефтепродукты)	402,1	633,0	1352,9	1024,8	540,4	748,5
продовольственные товары	83,0	123,9	150,2	144,7	163,8	254,0
машины и оборудование	67,2	77,2	118,6	146,5	74,5	124,4
продукция химической промышленности	32,5	53,9	84,2	61,7	64,3	102,5
металлические изделия	28,8	28,3	109,4	57,9	21,6	104,3
древесина и бумажные изделия	2,5	5,5	5,3	5,5	6,7	5,9
текстильные изделия	5,3	3,4	4,5	2,9	2,1	4,4
другие товары	7,4	11,4	26,3	17,1	22,3	39,2
Импорт, всего	48,2	79,1	64,3	40,5	35,9	38,5
В том числе:						
минеральные продукты (флюорит)	28,2	50,7	55,4	31,0	27,0	31,1
продовольственные товары	16,2	26,8	7,0	7,2	6,8	0,6
текстильные изделия	1,1	1,3	1,4	1,3	2,1	4,7
другие товары	2,7	0,3	0,5	1,0	–	2,1
Сальдо	580,6	857,5	1787,1	1420,8	859,8	1344,7

Источник: составлено авторами по данным ФТС России (<https://russian-trade.com>).

Следует отметить, что в 2020 г. началось строительство первого в Монголии нефтеперерабатывающего завода. Реализация этого проекта финансируется за счет льготного кредита Индии. Запуск завода

в 2025 г. позволит закрыть внутренние потребности и приведет к полному прекращению взаимной торговли с Россией нефтью и продуктами ее переработки.

Отдельные примеры успешного сотрудничества можно найти только в области электроэнергетики. В 2014 г. решить проблему дефицита электроэнергии в Монголии удалось за счет проекта увеличения мощности Улан-Баторской ТЭЦ-4 на 120 МВт, реализованного при финансовой и технической поддержке России (ВЭБ и «Ренова»). В конце 2020 г. было завершено самое масштабное за последние 30 лет обновление энергосистемы Монголии, включающее модернизацию четырех старых турбин Улан-Баторской ТЭЦ-4 общей мощностью более 500 МВт (почти 50% всей генерации страны).

В целях использования выгодного положения Монголии для транзита грузов, углеводородного сырья и электроэнергии в последние годы продвигается идея трехстороннего экономического сотрудничества. В согласованной в 2016 г. Программе создания экономического коридора Китай – Монголия – Россия планы развития трансграничной инфраструктуры рассматриваются в качестве его основы. Однако за пять лет с момента согласования программы не было утверждено к реализации ни одного совместного проекта. В связи с этим следует рассмотреть соответствующие планы более подробно.

1. План строительства газопровода из России в КНР через Монголию восходит еще к российско-китайскому меморандуму 1997 г. о взаимопонимании в части разработки Ковыктинского месторождения газа. Следует напомнить, что этот маршрут был отклонен из-за транзитных рисков для России и КНР. Однако еще до запуска газопровода «Сила Сибири» в 2019 г. стало обсуждаться строительство его второй очереди. При этом в качестве наиболее короткой и удобной трассы от месторождений газа в Сибири до столичного региона КНР вновь стал рассматриваться маршрут через Монголию (рис. 3).

В 2020 г. президент России В.В. Путин дал поручение ПАО «Газпром» рассмотреть вариант строительства газопровода «Сила Сибири – 2» через Монголию. В то же время необходимо учитывать, что согласование и строительство газопровода «Сила Сибири» заняли

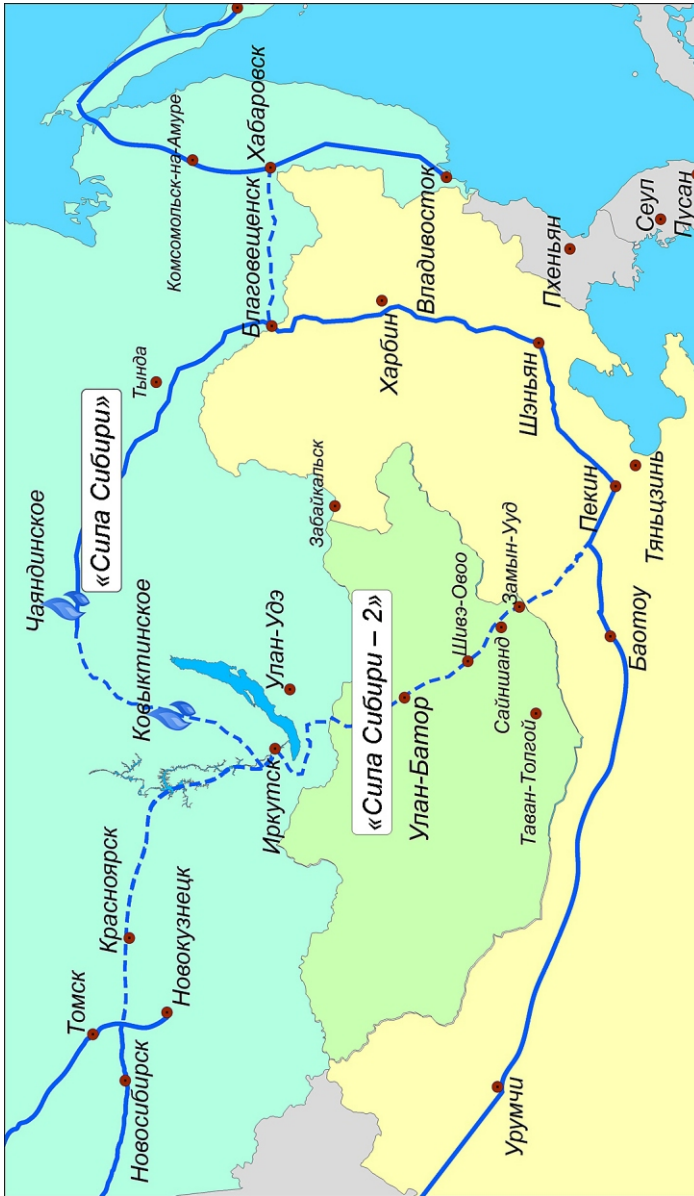


Рис. 3. План строительства газопровода «Сила Сибири – 2»

более 20 лет. Поэтому считать вопрос о сооружении второй очереди газопровода через Монголию окончательно решенным, на наш взгляд, преждевременно.

2. Перспективы реализации совместных проектов в рамках планов экспорта электроэнергии из России и Монголии в КНР и интеграции национальных энергосистем представляются еще менее ясными (рис. 4). Первоначально инициатива экспорта электроэнергии из России в КНР через Монголию также была выдвинута в конце 1990-х годов в рамках плана строительства линии электропередач 500 кВ Братск – Пекин. В конце 2000-х годов эта инициатива была реанимирована в рамках плана создания Азиатской энергетической суперсети, предполагающего экспорт электроэнергии сибирских ГЭС и будущих объектов угольной и возобновляемой энергетики Монголии в столичный регион КНР.

Однако перспективы этой инициативы не ясны. Во-первых, в связи с ростом внутреннего потребления необходимые объемы для экспорта электроэнергии в КНР в Восточной Сибири отсутствуют. Во-вторых, эта инициатива уже не отвечает официальным планам экспорта электроэнергии в КНР на базе Дальневосточного региона России. В-третьих, перспективы развития возобновляемой энергетики в пустыне Гоби в ближайшее время также не представляются очевидными. Поэтому все эти масштабные планы могут рассматриваться в качестве потенциальных проектов только в отдаленной перспективе [5].

3. В связи с этим ключевым направлением развития стратегического партнерства остается сотрудничество в области транспорта. Учитывая важность создания условий для дальнейшего освоения крупнейших месторождений, правительство Монголии придает приоритетное значение строительству новых железнодорожных коридоров (рис. 5). В России участвовать в их строительстве без участия в освоении месторождений считается нецелесообразным. В то же время Россия в лице ОАО «РЖД» остается полноправным партнером в АО «УБЖД», которое владеет и управляет единственной железнодорожной магистралью Монголии.

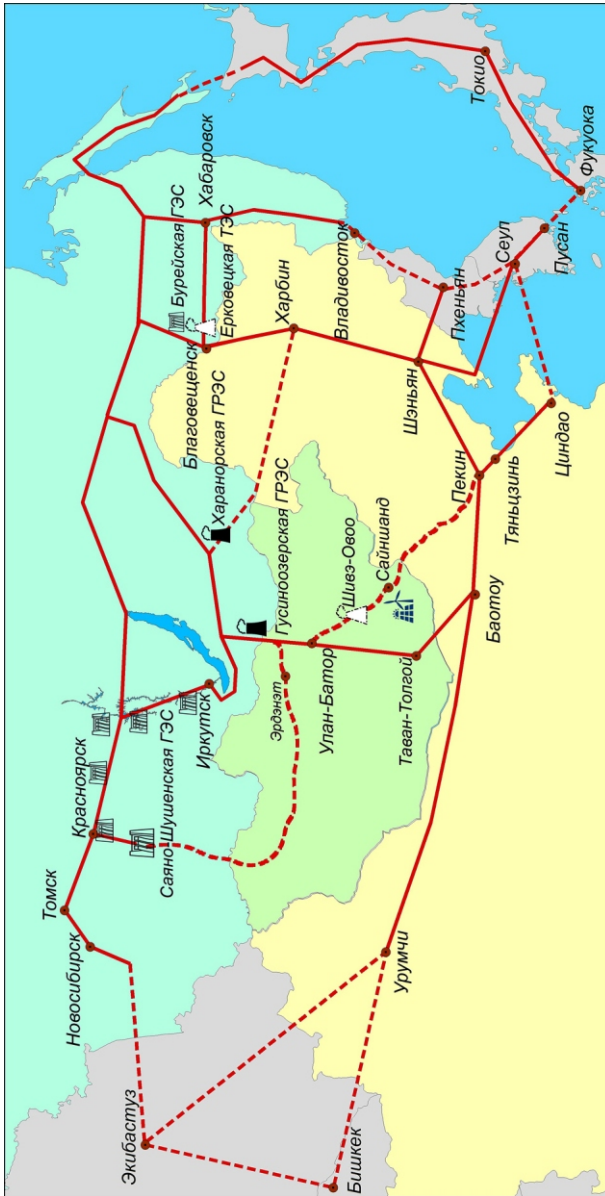


Рис. 4. Планы интеграции национальных энергосистем Северной Азии

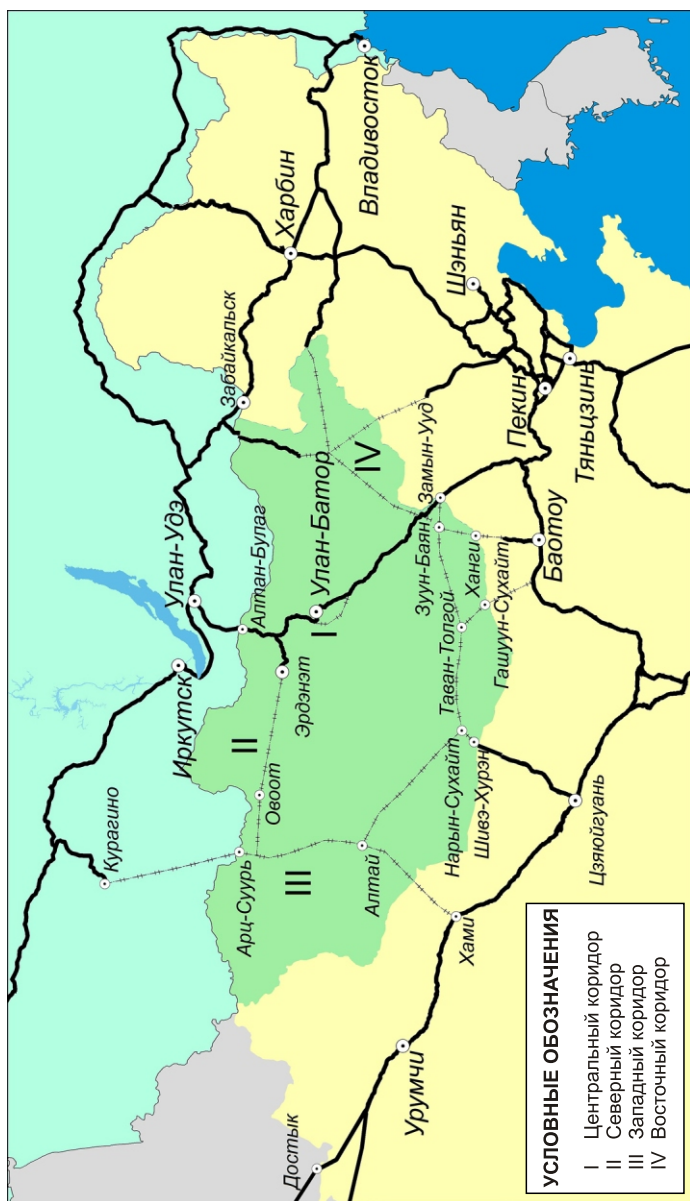


Рис. 5. Планы развития международных железнодорожных коридоров Монголии

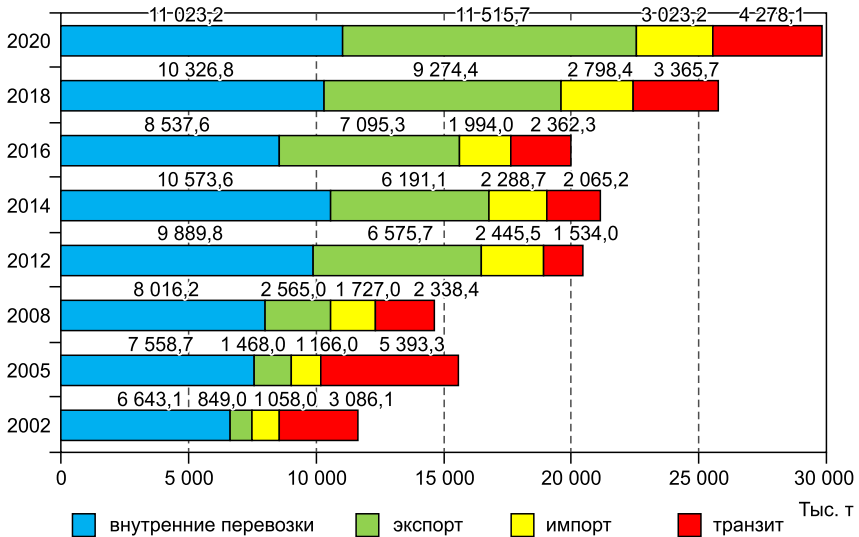


Рис. 6. Железнодорожные грузоперевозки в Монголии в 2002–2020 гг.

Источник: составлено авторами по данным Министерства транспорта Монголии (<https://mrtd.gov.mn>)

Повышенное внимание к Трансмонгольской магистрали в последние годы обусловлено многократным ростом грузоперевозок, связанным с увеличением объемов экспорта минерального сырья (рис. 6). Помимо этого, взрывной рост продемонстрировал транзитный контейнерный поток через Монголию (рис. 7). Однако при впечатляющих темпах роста грузоперевозок этот рост уже ограничивается пропускной способностью магистрали. В то же время ее провозная способность может быть быстро увеличена с 25 до 35 млн т в год за счет частичной модернизации (строительство новых развязок и станций). Более того, строительство обходной линии вокруг Улан-Батора и модернизация пункта пропуска со сменой ширины колеи на китайско-монгольской границе позволят в полной мере обеспечить самый короткий маршрут для транзита, и Монголия сможет стать ключевым сухопутным мостом между КНР и Европой. Наконец, полная модернизация (строительство второго пути и электрификация) Трансмон-

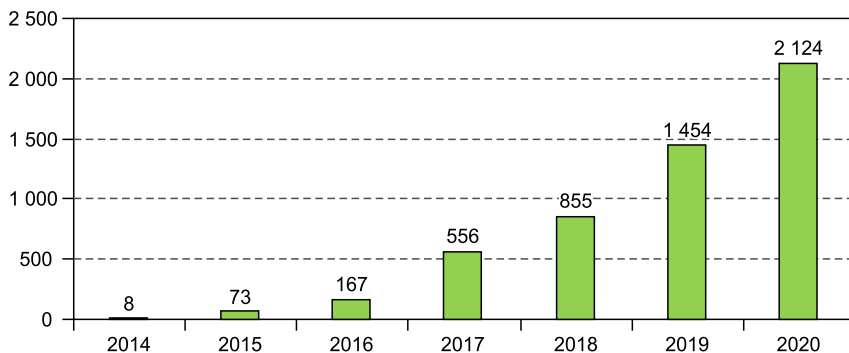


Рис. 7. Количество транзитных контейнерных составов, прошедших через территорию Монголии в 2014–2020 гг.

Источник: составлено авторами по данным Министерства транспорта Монголии (<https://mrt.d.gov.mn>)

гольской магистрали даст возможность увеличить ее провозную способность более чем в 2 раза и поддержать рост объемов внутренних перевозок, экспорта природных ресурсов из Монголии и России в КНР, а также трансконтинентального транзита грузов*.

В этом отношении участие на паритетной основе в развитии Трансмонгольской магистрали является наиболее стратегически важным подходом к укреплению экономической базы российско-монгольского сотрудничества в долгосрочной перспективе. Последовательная реализация проектов модернизации Трансмонгольской магистрали будет в наибольшей мере способствовать раскрытию транзитного потенциала и освоению ресурсной базы Монголии, а также в целом отвечать современным интересам всех сторон в треугольнике взаимных отношений России, Монголии и КНР.

Статья подготовлена в рамках государственного задания БИП СО РАН (АААА-А21-121011590039-6) и при финансовой поддержке РФФИ (проект № 19-014-00002)

* См.: Макаров А.В., Макарова Е.В., Андреев А.Б. Монгольский коридор: проблемы и перспективы развития транзитно-транспортной сети Монголии // ЭКО. – 2020. – № 10. – С. 34–49.

Список источников

1. *Бадарчийн Э.* Поиск модели экономического развития Монголии в постсоциалистическом периоде: Автореф. дисс. ... д-ра экон. наук. – М.: ИМЭПИ РАН, 2000. – 54 с.
2. *Баярхуу Т.* Российско-монгольские торгово-экономические отношения (1960–1995 годы): Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М.: ИМЭПИ РАН, 1996. – 21 с.
3. *Грайворонский В.В.* Модернизация железнодорожного транспорта в Монголии и роль российско-монгольского сотрудничества // Восточная аналитика. – 2011. – № 2. – С. 123–130.
4. *Макаров А.В., Макарова Е.В., Михеева А.С.* Внешнеэкономические связи Монголии: современная ситуация и проблемы развития // ЭКО. – 2019. – № 6. – С. 62–82.
5. *Марченко О.В., Подковальников С.В., Савельев В.А., Соломин С.В., Чудинова Л.Ю.* Россия в евразийской электроэнергетической интеграции // Мировая экономика и международные отношения. – 2018. – № 6. – С. 18–29.
6. *Матвеева Г.С.* Монгольская Народная Республика в системе социалистической экономической интеграции. – М.: Наука, 1987. – 244 с.
7. *Раднасэдийн Д.* Внешний долг Монголии и проблемы его урегулирования: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 2004. – 23 с.
8. *Советско-монгольские договоры и соглашения: Дипломатический словарь / Глав. ред. А.Я. Вышинский.* – М.: Политиздат, 1950. – Т. II. – С. 713–715.
9. *Советско-монгольские отношения. 1921–1966 годы: Сб. документов.* – М.: Наука, 1966. – 360 с.
10. *Советско-монгольские отношения. 1921–1974 годы: Документы и материалы. Т. 1: 1921–1940 годы.* – М.: Международные отношения, 1975. – 589 с.
11. *Советско-монгольские экономические связи. 1955–1985 годы: Сб. документов / Отв. ред. А.В. Юрасов.* – М.: Фонд «Связь Эпох», 2019. – 744 с.

Информация об авторах

Макаров Александр Валерьевич (Россия, Улан-Удэ) – кандидат географических наук, старший научный сотрудник Байкальского института природопользования СО РАН (670047, Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 8). E-mail: bulagat@mail.ru.

Макарова Елена Владиславовна (Россия, Улан-Удэ) – кандидат экономических наук, доцент Восточно-Сибирского государственного

университета технологий и управления (670013, Улан-Удэ, ул. Ключевская, 40 В). E-mail: elma79@yandex.ru.

Андреев Александр Борисович (Россия, Улан-Удэ) – кандидат географических наук, научный сотрудник Байкальского института природопользования СО РАН (670047, Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 8). E-mail: true2008@yandex.ru.

DOI: 10.15372/REG20210412

Region: Economics & Sociology, 2021, No. 4 (112), p. 311–337

A.V. Makarov, E.V. Makarova, A.B. Andreev

**RUSSIA AND MONGOLIA: RETROSPECTS
AND PROSPECTS FOR ECONOMIC COOPERATION
(ON THE 100th ANNIVERSARY OF THE ESTABLISHMENT
OF DIPLOMATIC RELATIONS)**

November 5, 1921, is an important date in the history of Russian-Mongolian cooperation. On that day, the People’s Government of Mongolia and the Government of the RSFSR signed the agreement to establish friendly relations. This document set the stage for nearly seventy years of alliance between the first two countries in the world to choose the socialist path. The 100th anniversary of the establishment of Mongolia-Russia diplomatic relations provides a significant opportunity to review the history of their strategic partnership and assess the current state and the short-term outlook of economic cooperation.

The article considers the results of the Soviet-Mongolian cooperation, draws attention to the “big debt” problem, analyzes the Russian-Mongolian economic relations and the prospects for their further intensification within the China – Mongolia – Russia Economic Corridor Program.

Keywords: Russia; Mongolia; economic cooperation; “big debt”; foreign economic policy; cross-border infrastructure; the China – Mongolia – Russia economic corridor

For citation: *Makarov, A.V., E.V. Makarova & A.B. Andreev. (2021). Rossiya i Mongoliya: retrospektiva i perspektivy ekonomicheskogo sotrudnichestva (k 100-letiyu ustanovleniya diplomaticheskikh otnosheniy) [Russia and Mongolia: retrospects and prospects for economic cooperation (on the 100th anniversary of the establishment of diplomatic relations)]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 4 (112), 311–337. DOI: 10.15372/REG20210412.*

The research was carried out with the government assignment for BINM SB RAS (AAAA-A21-121011590039-6) and the financial support of the Russian Foundation for Basic Research (project No. 19-014-00002)

References

1. *Badarchiyn, E. (2000). Poisk modeli ekonomicheskogo razvitiya Mongolii v postsotsialisticheskom periode: Avtoref. diss. ... d-ra ekon. nauk [The Search for a Model of Economic Development in Mongolia in the Post-Socialist Period: Author's abstract for the Doctor of Economics Thesis]. Moscow, Institute for International Economic and Political Studies RAS Publ., 54.*
2. *Bayarkhuu, T. (1996). Rossiysko-mongolskie torgovo-ekonomicheskie otnosheniya (1960–1995 gody): Avtoref. diss. ... kand. ekon. nauk [Russian–Mongolian Trade and Economic Relations (1960 till 1995): Author's abstract for the Candidate of Economics Thesis]. Moscow, Institute for International Economic and Political Studies RAS Publ., 21.*
3. *Grayvoronskiy, V.V. (2011). Modernizatsiya zheleznodorozhnogo transporta v Mongolii i rol rossiysko-mongolskogo sotrudnichestva [Modernization of rail transport in Mongolia and the role of Russian–Mongolian cooperation]. Vostochnaya analitika [Eastern Analytics], 2, 123–130.*
4. *Makarov, A.V., E.V. Makarova & A.S. Mikheeva. (2019). Vneshneekonomicheskie svyazi Mongolii: sovremennaya situatsiya i problemy razvitiya [Foreign economic relations of Mongolia: current situation and problems of development]. EKO [ECO], 6, 62–82.*
5. *Marchenko, O.V., S.V. Podkovalnikov, V.A. Saveliev, S.V. Solomin & L.Yu. Chudinova. (2018). Rossiya v evraziyskoy elektroenergeticheskoy integratsii [Russia in Eurasian electric power integration (world economy and international relations)]. Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya [World Economy and International Relations], 6, 18–29.*

6. *Matveeva, G.S.* (1987). *Mongolskaya Narodnaya Respublika v sisteme sotsialisticheskoy ekonomicheskoy integratsii* [The Mongolian People's Republic in the System of Socialist Economic Integration]. Moscow, Nauka Publ., 244.

7. *Radnasediyn, D.* (2004). *Vneshniy dolg Mongolii i problemy ego uregulirovaniya: Avtoref. diss. ... kand. ekon. nauk* [Mongolia's External Debt and the Problems of its Settlement: Author's abstract for the Candidate of Economics Thesis]. Moscow, Financial University under the Government of the Russian Federation Publ., 23.

8. *Vyshinskiy, A.Ya.* (Ed.). (1950). *Sovetsko-mongolskie dogovory i soglasheniya: Diplomaticheskii slovar. T. II* [Soviet-Mongolian Treaties and Agreements: A Diplomatic Dictionary. Vol. II]. Moscow, Politizdat Publ., 713–715.

9. *Sovetsko-mongolskie otnosheniya. 1921–1966 gody: Sb. dokumentov* [Soviet-Mongolian Relations. 1921–1966: Collection of documents]. (1966). Moscow, Nauka Publ., 360.

10. *Sovetsko-mongolskie otnosheniya. 1921–1974 gody: Dokumenty i materialy. T. 1: 1921–1940 gody* [Soviet-Mongolian Relations. 1921–1974: Documents and materials. Vol. 1: 1921–1940]. (1975). Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 589.

11. *Yurasov, A.V.* (Ed.). (2019). *Sovetsko-mongolskie ekonomicheskie svyazi. 1955–1985 gody: Sb. dokumentov* [Soviet-Mongolian Economic Ties. 1955–1985: Collection of documents]. Moscow, Svyaz Epokh Publ., 744.

Information about the authors

Makarov, Alexander Valerievich (Ulan-Ude, Russia) – Candidate of Sciences (Geography), Senior Researcher at the Baikal Institute of Nature Management, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (8, Sakhyanova st., Ulan-Ude, 670047, Russia). E-mail: bulagat@mail.ru.

Makarova, Elena Vladislavovna (Ulan-Ude, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor at the East Siberia State University of Technology and Management (40 B, Klyuchevskaya st., Ulan-Ude, 670013, Russia). E-mail: elma79@yandex.ru.

Andreev, Alexander Borisovich (Ulan-Ude, Russia) – Candidate of Sciences (Geography), Researcher at the Baikal Institute of Nature Management, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (8, Sakhyanova st., Ulan-Ude, 670047, Russia). E-mail: true2008@yandex.ru.

Поступила в редколлегию 28.05.2021.

После доработки 28.05.2021.

Принята к публикации 18.06.2021.

© Макаров А.В., Макарова Е.В., Андреев А.Б., 2021