

– включение результатов исторических изысканий в виде отдельных тем и (или) спецкурсов в учебные планы подготовки юристов, экономистов, специалистов в области государственного управления в вузах (центральных, крупных региональных, *национальных республиканских*) с целью знакомства *представителей будущих национальных элит* с позитивным опытом межнационального сотрудничества на территории России, приобщению их к ценностям российской культуры и государственности;

– *реконструкция моделей отношений* коренных народов Сибири с государственной властью и соседями (межличностных, экономических, политических и т.д.) с целью формирования программ сохранения малых народностей (тофаларов, алеутов, долганов, нганасанов и др.);

– использование данных исторической науки для расширения учебных программ, подготовки научных публикаций, реализации культурных программ с целью популяризации знаний по истории и культуре народов Сибири и России вообще (обладание разносторонней и объективной информацией — одно из условий национальной терпимости).

Возможные сопутствующие результаты: для *этнологии*: сравнительное изучение сибирских этнических общностей (коренных, русских, метисных, иных; для *экологии*: варианты оптимизации природопользования (на основе опыта традиционного хозяйства коренного населения Сибири); для *психологии*: данные о трансформации стереотипов мышления и поведения в плоскости межнациональных отношений.

Обращение к истории межэтнических отношений в Сибири не просто актуально — необходимо. Необходимо как часть тех усилий, которые нужно приложить для сохранения единства России.

**Г. П. ВЛАСОВ,
А. Б. АРХАНГЕЛЬСКИЙ**

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К КОНЦЕПЦИИ ОСВОЕНИЯ НОВОЙ ТЕРРИТОРИИ

В условиях глобализации мирохозяйственная система достигла определенной степени целостности. Одним из ее хозяйствующих субъектов (авторов) является регион. Регион развивается как часть системы более высокого порядка, в рамках сложившихся разнокачественных связей — структурных, связей субординации, управления и т.п.

Функционирование региона в многоуровневой пространственно-экономической системе — это не просто оперирование на мировом рынке (пусть даже глобальном), а функционирование целостным блоком в системе сложившимися зонами влияния и тенденциями развития. Тенденции развития глобальной хозяйственной системы обуславливают

необходимость ориентации регионального хозяйственного комплекса на установление с другими мирохозяйственными субъектами. Это означает ее взаимодополнение, соразвитие и взаимозависимость.

В комплексном освоении природных богатств и развитии производительных сил восточных районов страны особое место принадлежит региону БАМа.

Трасса БАМ, вместе с ранее построенными железными дорогами Тайшет — Усть-Кут и Комсомольск-на-Амуре — Советская Гавань, образует грандиозную железнодорожную магистраль протяженностью более 4 тыс. км. Ее транспортно-экономическое влияние охватывает огромную территорию площадью более 1,5 млн км² — от Северного Прибайкалья до Нижнего Приамурья и Тихоокеанского побережья. Она открывает путь к крупным минеральным, лесным и другим природным ресурсам, позволяет преобразовать обширный регион к востоку от Байкала и к северу от Транссибирской магистрали, а также улучшить внешнеэкономические связи со странами Тихоокеанского бассейна.

В целях научного обоснования программы «БАМ», разработки ее научных основ и рекомендаций в 1975 г. был создан Научный Совет АН СССР по проблемам БАМа во главе с академиком А.Г. Аганбегяном. В 1987 г. он был упразднен. Деятельность Научного Совета, а также Постановлений партии и правительства по хозяйственному освоению региона БАМа подробно и обстоятельно анализируются в предыдущих монографиях (см.: *Власов Г.П. БАМ: опыт, уроки (1970–1990 гг.). Исторический аспект. Изд-во Иркутского университета. 1998. 140 с.; Власов Г.П. БАМ в стратегических приоритетах России. Изд-во Братского технического университета. 2005. 130 с.*).

Наука и практика на БАМе не стали желанными партнерами. Здесь мы не согласны с утверждением профессора Р.И. Шнипера, который утверждал, что «наука и практика шли рука об руку, и каждый новый поворот социаль-но-экономического развития восточных районов страны сопровождался консолидацией науки и практики» (*Шнипер Р.И. Рубежи научного познания // ЭКО. 1980. № 4. С. 122*).

Опыт БАМа явился частью общего по стране, когда сама наука, отражая сложившиеся противоречия в обществе, все больше стала приобретать характер замкнутого ведомства со всеми присущими ему качествами: ориентацией на свои внутренние интересы, стандарты и критерии, бюрократизацией, стремлением к экстенсивному характеру. Влияние науки на БАМе чувствовалось мало. Командно-административная система бойкотировала науку. Рекомендации, предложения Научного Совета носили зачастую частный характер, к ним не всегда прислушивались, плановые органы мало считались с ними.

Мы убеждены в том, что нельзя было начинать строительство магистрали, не имея глубоко обоснованной научной программы, целост-

ной концепции хозяйственного освоения новых районов, учитывающей весь огромный мировой опыт, да и наш отечественный. Всю нелепость и ошибочность начата такой грандиозной (но нужной стране!) стройки без должной подготовки — геологической, материально-технической, социально-экономической, финансовой — понимали с самого начала ее все грамотные специалисты, рабочие, ученые.

Было нарушено, на наш взгляд, такое важное требование науки планирования, как сбалансированность по времени и в пространстве с учетом определенной последовательности выполнения программных мероприятий. Подготовленная в начале 1980-х гг. Госпланом СССР программа хозяйственной освоения зоны БАМ так и не стала самостоятельным документом и только в 1987 г. вошла составной частью в Долговременную программу комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района Бурятской АССР и Читинской области и на период до 2000 г.

В условиях же имеющейся неопределенности, когда территория еще не получила своего хозяйственного статуса, но уже стихийно стала осваиваться, произошло «раздергивание» сложившихся трудовых коллективов. Например, в Южной Якутии из коллектива «Якутуглестрой» тысяча человек была направлена на Кузбасс. 600 чел. — на КАТЭК. И это происходило там, где, по подсчетам специалистов, на обустройство одного человека затраты достигают 18–20 тыс. р., что в четыре-пять раз выше, чем в обжитых районах страны.

К сожалению, без ошибок не обошлись и составители программы «Дальний Восток». Хотя этот документ и содержит немало положительного, сориентирован в должном социальном русле, но он во многом и уязвим. По мнению специалистов, еще на стадии разработки была «встроена» вероятность невыполнения этой программы. По традиции партийные и советские органы краев, областей, республик, пользуясь случаем, стремились впихнуть все нужды своих территорий. Получился труд на многих сотнях страниц, где расписано все. При этом способе планирования любое изменение реальной ситуации — трагедия.

Главный же недостаток — общегосударственную программу пытались втиснуть в рамки отраслевые и региональные. Поэтому-то и стало возможным такое положение, когда программа формировалась в середине двенадцатой пятилетки. Задания программы носили характер госплановской разнарядки: этому министерству сделать то-то, а другому — это. Министерства же, ограниченные в ресурсах, фактически лишь делают вид, что усиливаю! внимание к восточным районам. Бюджетно-отраслевой принцип инвестирования, заложенный в программе, на наш взгляд, не может гарантировать нормальное финансово-ресурсное обеспечение в силу огромного бюджетного дефицита, передачи министерствами экономических прав предприятиям.

Имевшие место просчеты в научном обосновании программы «БАМ» во многом стали возможными ввиду отсутствия четко продуманной концепции освоения новых территорий. Именно совокупность проблем нового района освоения требует от нас усилить внимание к разработке общесоциологических и общеэкономических разделов концепции, этого сложного, диалектически противоречивого, но объективно закономерного процесса. Центральная идея такой концепции связана с инвестиционной политикой. Именно она должна ответить на главный вопрос: что мы хотим от районов нового освоения и как конкретно собираемся это делать. Исторический опыт (как наш, так и зарубежный) показывает, что крупные и долгосрочные начинания пионерного типа требуют особой нормативной базы.

В США, Канаде, скандинавских странах государство оказывает новым районам освоения значительную, по крайней мере гораздо большую, чем в старообжитых районах, помощь в самых разнообразных формах. Это и прямые субсидии, и займы частным фирмам, и налоговые льготы, и финансирование дефицитных бюджетов, и непосредственное участие государственного сектора в обустройстве. В последние годы распространяется новая форма государственной поддержки — создание за счет налоговых отчислений фирм, эксплуатирующих ресурсы этих районов, целевых (так называемых региональных) фондов, которые местная администрация использует для поддержки отдельных секторов экономики.

К началу 90-х гг. XX в. вместо ожидаемого эффекта от мощного импульса регион оказался в депрессии. Хотя строительство магистрали несколько оживило социально-экономическую жизнь 2-х млн население региона, но в целом положение было тяжелым

Согласно исследованиям ИЭиОПП СО РАН, четыре из шести субъектов Российской Федерации, по территории которых проходит БАМ (Бурятия, Читинская и Амурская области, Хабаровский край), относились к депрессивным. Но в отличие от «классических» депрессивных регионов (например, Западной Европы) здесь отсутствовали большие накопленные в предшествующие этапы развития ресурсы — материальные и человеческие. Поэтому для выхода региона из депрессивного состояния требовалось не модернизация существующих производств и переподготовка кадров, а создание новых конкурентоспособных производственных мощностей и базовая подготовка высококвалифицированных трудовых ресурсов.

В условиях общего экономического кризиса, влияющего в восточных районах особенно негативно на межрегиональные перевозки и инвестиционную деятельность, БАМ после пика 1990 г. постепенно превращался в малодейственную железную дорогу. Ее финансово-экономическое положение из-за малых объемов перевозок и неиспользуемого потенци-

ала серьезно отягощало финансовое состояние всей отрасли (Министерства путей сообщений), а сама жизнедеятельность была бы невозможной без финансовой поддержки за счет перераспределения доходов с других железных дорог.

Возникают два вопроса, связанные между собой. Являлось ли строительство магистрали ошибкой или оно оправдано? Какой должна быть политика ее использования и развития региона БАМа? При этом подразумевалось, что такая осознанная политика необходима независимо от отношения к факту сооружения дороги.

Отсюда сформировались *два альтернативных ответа* на поставленные вопросы.

Первый ответ. БАМ является самой большой ошибкой периода застоя, дорогой в никуда и т. д. Строительство магистрали опоздало к периоду всплеска мировых цен и повышению спроса на природные ресурсы. Повторение такой конъюнктуры в будущем маловероятно. Цены на природные ресурсы в начале XXI в. будут колебаться вокруг уровня, существенно более низкого, чем в 1970-е гг. Исключение может составить нефть, но ее реальные запасы в Западной и Восточной Сибири недостаточны для того, чтобы БАМ стал нефтевозной дорогой в страны АТР. Следовательно, ее быстрой и эффективной загрузки благодаря крупномасштабной добыче ресурсов ожидать не приходится.

Выводы же заключаются в следующем. Построенную магистраль следует считать экономически дефектной и числить резервом Транссиба. Как самостоятельную дорогу в составе МПС ее требуется ликвидировать, сэкономив на управленческих расходах; освоение региона и развитие ресурсодобычи надо отложить до лучших времен, когда Россия выйдет из кризиса, нарастит научно-технологический и инвестиционный потенциал, сформирует класс отечественных предпринимателей и т.п. Пока же необходимо сохранять природный комплекс региона.

Второй ответ. Анализ факторов мирохозяйственного развития позволяет заключить, что роль БАМа в этих процессах сопоставима с крупнейшими транспортно-коммуникационными структурами Северной Америки, Европы и Азии. Дорога может и должна быть использована для подключения России к динамично развивающемуся АТР, стать современной транспортной артерией, дополняющей Транссиб. Развитие системы «БАМ — Транссиб» необходимо ускорить, поскольку Китай и другие страны форсируют создание новой трансасиатской железнодорожной магистрали, которая способна «перехватить» основной транзитный поток грузов из Юго-Восточной Азии в Европу.

Второй ответ предопределяет *оптимистическую концепцию* развития региона БАМа. Более того, магистраль сможет сыграть роль катализатора интенсивного освоения и стабилизации не только данного региона, но и всего Дальнего Востока вместе с Забайкальем.

«Вилка» между сформулированными выше ответами вмещает множество вариантов стратегических целей и приоритетов, направлений преобразования и средств их достижения.

Сложность выбора усиливается тем, что он должен осуществляться в условиях неопределенности. Теория принятия решений в условиях неопределенности достаточно глубоко проработана зарубежной и отечественной наукой. Известны также пионерные исследования в этом направлении, посвященные проблеме хозяйственного освоения зоны БАМа (См., напр.: БАМ — первое десятилетие. Новосибирск: Наука, 1985).

Методологический подход к разработке концепции развития не может опираться только на предшествующий опыт программного планирования в нашей стране, тем более что зачастую принимавшиеся политические решения опережали концептуальное осмысление соответствующих региональных проблем. Назовем принципы, используемые при выборе концепции.

Разработанная в начальный момент освоения территории, она меняется и обновляется в скользящем режиме. Недостаток достоверной количественной информации обуславливает необходимость использования качественной информации квалифицированных экспертов, многовариантного подхода, метода аналогий. Обязательно рассмотрение вариантов, обосновывающих преждевременность осуществления капиталоемких проектов из-за неясности их долговременных последствий или отсутствия надежных источников финансирования. Основными элементами концепции являются: система целей, система проблем, механизм развития.

Разработанная по заданию Правительства РФ и МПС в конце 90-х гг. XX в. учеными Института экономики и организации промышленного производства СО РАН концепция оптимистического развития региона БАМа определяла масштабность и сложность задачи и поэтапное ее решение.

Первый этап (1996–2000 гг.) — точечное освоение, второй (2000–2010 гг.) — очагового (несбалансированного) роста, третий (2010–2020 гг.) — сбалансированного роста.

Центральной идеей концепции является положение о том, что действующему БАМу, как региональной структуре ОАО «РЖД» в поэтапной трансформации механизма развития региона, должна быть отведена роль стержневой государственной структуры, от которой «отстраиваются» все последующие (этапные) модификации. Через прямое участие или посредничество этой структуры реализуется долговременный инвестиционный импульс в экономику региона, обеспечивающий в перспективе ее устойчивое развитие.

Этап точечного освоения. Участвует в освоении ОАО «РЖД» через свою дочернюю структуру «БАМинвест». Для укрепления БАМа в качестве федеральной структуры, ответственной за эффективное освоение природных ресурсов региона, предлагается ввести ряд налоговых льгот. Это

даст возможность сформировать специальный фонд развития региона, но не передавать все накопленные в нем средства, как принято за рубежом, в трастовое управление, а управлять ими, опираясь на финансовые структуры БАМа. Фонд может постоянно пополняться путем отчислений от тарифа на каждую перевезенную по магистрали тонну груза.

Аккумулированные в фонде средства должны использоваться на прямые инвестиции в ресурсодобычу, социальные нужды региона, портфельные инвестиции за его пределами. Скорость накоплений в фонде будет зависеть от тарифной политики, и здесь существует проблема, которую без участия федерального правительства не решить. Дело в том, что снижение тарифов, с одной стороны, способствует освоению региона, так как уменьшает долю транспортных издержек и делает его привлекательным для инвесторов. Но вместе с этим ослабляется интенсивность притока средств в названный фонд. Кроме того, если тарифы будут намного снижены, МПС придется компенсировать это увеличением доходной ставки. Поскольку возможности внутренних трансфертов у него ограничены, для проведения политики низких тарифов нужна целевая федеральная субсидия магистрали.

Альтернативой прямому дотированию может быть передача ей права самостоятельно устанавливать тарифы, а также регулировать право доступа к БАМу. Возможны и смешанные варианты, когда методы государственного регулирования меняются в зависимости от вида железнодорожной деятельности (перевозочный процесс, сервис, содержание пути и путевого хозяйства).

Все мероприятия по формированию механизма развития региона на папе освоения целесообразно включить в институциональную программу и ввести в действие президентским указом с ориентировочным названием «О придании Байкало-Амурской железной дороге статуса освоенческой». Такое название позволило бы включить в указ все мероприятия, предложенные выше, и в приемлемой форме начать «встраивание» корпоративного управления регионом в систему федеральных и региональных инвестиционных программ.

Этап очагового (несбалансированного) роста. Стратегическим параметром роста в интервале 2000–2010 г. являются инвестиции как в производственную и социально-бытовую инфраструктуру, так и в отрасли специализации. Годовой объем инвестиций достигнет пика в интервале 500–700 млн дол. Соответствующий приток средств возможен за счет государственного, частного, иностранного капиталов в разных пропорциях. В плане оказания государственной поддержки наиболее целесообразным представляется наделение АО «БАМинвсст», созданного с участием государства, функциями трастовой компании. В доверительное управление ему в этом случае передается та доля государственной помощи, которая направляется в регион БАМа.

Для развития экономического потенциала, в том числе его минерально-сырьевой базы, привлекаются государственные и частные средства для проведения геологических изысканий, увеличения добычи и переработки дефицитных стратегических видов минерального сырья (уран, марганец, хром, кварцевое сырье, сырье для алюминия, молибден, вольфрам, титан, цирконий, нефть, золото, медь, свинец, цинк, сурьма, ниобий, германий, рений, литий, редкоземельные металлы).

В конце второго этапа проявятся неоднородность и неравномерность развития отдельных районов, и те из них, где очаговый рост приведет к быстрому подъему воспроизводственного потенциала, смогут функционировать самостоятельно, организационно оформившись в ТПК. Такие территории очевидны уже сегодня. Это нефтегазодобывающие районы, условно объединяемые понятием Верхне-Ленский ТПК; юг Республики Саха (Якутия) с условным названием Южно-Якутский ТПК; богатая ресурсами восточная часть региона БАМа, условно именуемая Комсомольским ТПК. Названные территории в дальнейшем будут опираться не на консолидированный потенциал региона БАМа, а на свой собственный или на собственный, консолидированный с потенциалом субъектов РФ, в состав которых они входят.

Адекватным реагированием на новую ситуацию будет соответствующая трансформация механизма развития региона. Ее стратегическая цель — концентрация деятельности системы «БАМ ж.д. + БАМинвест» на промышленных узлах и ТПК центральной части региона. Последняя более однородна по степени заселенности (низкой), природно-климатическим условиям (суровым) и ресурсному потенциалу (невысокому). По всем названным параметрам она должна «патронироваться» государством; а формой такого регулирования регионального развития является государственная корпорация. Таким образом, в противовес неизбежному процессу региональной дифференциации МПС должно сконцентрировать свое организационное и ресурсное участие на более узком участке.

Слияние «БАМинвеста» и «БАМ ж. д.» в государственную корпорацию представляется вопросом техническим. Но так как здесь затрагиваются интересы субъектов РФ и федеральных ведомств, все особенности статуса корпорации и процедуры ее взаимодействия с федеральным и местными бюджетами, другими федеральными агентствами и бизнесом должны быть тщательно отражены в федеральном законе.

Этап сбалансированного роста. Поскольку он отдален во времени, соображения относительно механизма развития региона БАМа более неопределенны.

Для данного этапа характерна последовательная «экологизация развития», когда на начальном отрезке времени реализуется «модифицированный», а на финишном — «качественный» рост. Соответствующим образом должны трансформироваться механизмы развития региона.

Массированные государственные капиталовложения в инфраструктуру и в те секторы регионального хозяйства, которые невыгодны частному капиталу, останутся основной задачей государственной корпорации. Будет осуществляться постепенная переориентация инвестиционного потока на экологические цели в таком темпе, чтобы к 2020 г., т.е. к моменту выхода региона на траекторию устойчивого развития, пропорции вложений в экономику, человека и экологию выровнялись. Это означает, что экономические, социальные и экологические цели фактически становятся равноправными. Стратегическая цель достигается путем постепенной трансформации государственной корпорации в многомерную организационную структуру смешанного типа.

Очередной проблемой является потеря кадрового потенциала из-за интенсивного оттока населения. Ежегодно северные районы Иркутской области покидают около 4,5 тыс. чел. При этом с севера уезжают в первую очередь квалифицированные специалисты (*Восточно-Сибирский путь. 2007. 18 мая*). Среди рекомендаций предлагалось создание льготных условий для потенциальных инвесторов, заключение концессионных соглашений, необходимости совершенствования законодательных механизмов о преимущественном праве освоения ресурсов инвесторами. Во всех выступлениях отмечалась необходимость роли государственных программ в хозяйственном освоении региона.

В этой связи для нашей науки открытым остается вопрос о проблеме управления новым районом освоения вообще и зоной БАМ в частности. Существовавший у нас территориально-отраслевой принцип управления освоением новых территорий со временем превратился в диктат министерств и ведомств. При сохранении государственной формы собственности, а точнее министерской, ведомственной монополии, а следовательно, и отраслевого инвестирования ни о каком комплексном развитии региона речи быть не могло, более того, эта форма управления являлась тормозом прогресса освоения новых территорий.

В мировой практике найдена более эффективная форма разрешения этого противоречия. Скажем, у американцев — управление долиной Теннесси, когда это независимое представительство федерального правительства, созданное постановлением конгресса США в мае 1933 г., было облечено правительственными полномочиями и охватывало регион на юго-востоке страны, состоявший из участков территории семи штатов. Существовал и наш отечественный опыт — Главсерморпуть (1932–1963 гг.). В состав этого регионального управленческого органа входило до 20 отраслей хозяйства и науки. При таком типе управления достигалось главное — комплексность, гармоничность развития территории, создание для человека благоприятных социально-экономических и экологических условий (*Власов Г.П. БАМ: опыт, уроки (1970–1990 гг.). Исторический аспект. Изд-во Иркутского университета, 1998. С. 33*).

Поэтому необходимо рассмотреть вопрос о создании единой государственной корпорации освоения региона БАМа. Такое образование необходимо наделить государственными полномочиями сосредоточения и планирования поступающих капиталовложений. Акционерные и государственные предприятия и объединения, частный капитал, иностранные бизнесмены, стремящиеся в необжитый район, обязаны вносить в государственный фонд средства для освоения. Используя этот своеобразный налог, государство создает комплекс инфраструктуры на осваиваемых площадях, оставляя предпринимателям только их прямые обязанности по созданию новых производств.

Основным блоком концепции освоения новых территорий должен стать социальный. Здесь надо идти от человека, его потребностей, основательно решать, какими путями обеспечить высокопроизводительную работу, содержательную социальную культурную жизнь, сохранение здоровья людей. Социальная часть концепции индустриального освоения и обживания новых районов должна вытекать из социальной политики нашего государства. В то же время активная и сильная социальная политика должна быть гибкой политикой, чутко реагирующей на особенности жизни отдельных социальных, профессиональных и территориальных групп населения.

И, наконец, важным направлением теории освоения является необходимость использования в новом районе современной техники и технологии. Более того, экстремальные условия требуют реализовывать самые последние научно-технические разработки, использовать не только новую, но и, прежде всего, приспособленную к северным условиям технику. По расчетам специалистов, переход на такую технику позволил бы Сибири экономить до 1,5 млрд р. в год, а главное отказаться от дополнительно привлечения почти миллиона человек на ремонт и обслуживание оборудования (*Соц. индустрия. 1984. 1 июля*).

Таким образом, индустриальное освоение новых районов при продуманной научно-обоснованной стратегии, разумном планировании, бережном отношении к человеку как главному субъекту может обеспечить позитивные результаты в социально-экономическом развитии региона и страны.

А.М. БОРОДИН

А.В. ЧАЯНОВ: КОНЦЕПЦИЯ КРЕСТЬЯНСКОЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ

Российское сельское хозяйство давно находится в глубоком кризисе. И кормимся мы во многом не со своих необъятных полей и лугов, а за счет иностранных угодий. Еще в 2006 г. бывший министр сельско-