

DOI: 10.15372/HSS20150417
УДК 94:656 (571.6)

А.В. ЛАВРЕНТЬЕВ

**ТРАНСПОРТНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ТРУДНОДОСТУПНЫХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОГО ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА
(СЕРЕДИНА 1980-х гг. – НАЧАЛО XXI в.)**

Александр Валентинович Лаврентьев,
канд. ист. наук, доцент,
Владивостокский государственный университет экономики и сервиса,
РФ, 690990, Владивосток, ул. Гоголя, 41
e-mail: lavrist@list.ru

В статье исследуются исторические проблемы коммуникационной целостности Дальнего Востока, регионального обеспечения и особой роли транспорта в жизнедеятельности труднодоступных территорий. Анализируются условия осуществления транспортных связей с периферийными районами с позиций реализации государственных программ развития. Рассмотрены изменения технологий и финансовых возможностей осуществления северного завоза на Дальний Восток в годы проведения «перестройки». Показано кризисное положение системы снабжения удаленных районов после распада СССР. Дается анализ мероприятий, направленных на восстановление централизованного контроля сферы транспортного обслуживания труднодоступных дальневосточных территорий со второй половины 1990-х гг. и их результатов для экономики и населения.

Ключевые слова: транспорт, история, регион, государственная политика, социально-экономические процессы

A.V. LAVRENTYEV

**PROVISION OF TRANSPORT SERVICES IN THE REMOTE AREAS
OF THE RUSSIAN FAR EAST (MID-1980s – EARLY XXI CENTURY)**

Alexander V. Lavrentyev,
Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,
Vladivostok State University of Economics and Service
41, Gogolya Str., Vladivostok, 690990, Russia,
e-mail: lavrist@list.ru

The main purpose of the article is to analyze how the transport provision of the remote areas of the Far East was reformed during the period of social and economic transformations. For the most part communication lines were built in such areas due to the creation of geographically isolated extraction facilities and very often they were dead ends. Development and improvement of some related elements of life support were given a minor role.

Analysis of events and qualitative changes, most closely related to the present time, requires a broader methodological framework in addition to the classical principles of historicism and dialectic cognition. Key provisions of the transitional society theory constituted the conceptual basis for the conducted research. The break-up of the Soviet Union, the following social and economic stagnation and search for the new tools of regional policy adapted to the market requirements in the Russian Far East at the beginning of the XXI century are viewed as processes of escalating uncertainty, recurrent risks amidst the total crisis and intensive social transformations. In order to realize the stated objective the author applied descriptive, comparative-historical, historical-genetic, and retrospective scientific methods.

Research findings clearly demonstrate that the period under study was marked by persistence of considerable contradictions that led to substantial disproportions in communications deployment, inconsistent and excessively rapid changes in provision of the remote regions, absence of clear strategy for their development and support.

The author reveals consequences of transformations in the sphere of legal regulation and material resources of regional transportation which allows expanding the range of root causes of deficiencies in the current transportation system and taking them into account in the modern innovative development programs proposed for the Russian Far East.

Key words: transportation, history, region, government policy, socio-economic processes.

Степень освоенности региона и перспективы его развития во многом определяются характером государственной политики. Сложный переход к рыночной либеральной модели в России, учитывая длительный традиционный этатизм, пока еще содержит в себе массу противоречий. Попытки сочетать прямые и косвенные способы ликвидации пространственных диспропорций до сих пор не принесли для населения и экономики желаемых результатов.

Принимая во внимание огромную протяженность российской державы, становится понятно, что особую актуальность сохраняют для нее проблемы коммуникационной интеграции. Внутренняя и внешняя обособленность в сочетании с низким уровнем системы транспортного обслуживания, не вполне отвечающим современным общественным запросам, остается прищипом российскому Дальнему Востоку.

Корректировка концепции освоения Дальнего Востока, проводимая со второй половины 1980-х гг. в рамках провозглашенной политики «перестройки», отразилась на стратегии совершенствования транспортных направлений. Параллельно с генеральными целями развития магистральных сообщений к разряду приоритетных относилось создание их разветвленной межрайонной сети. В дальневосточной программе комплексных преобразований ее объемам уделено особое внимание¹.

Помимо увеличения коммуникаций одной из первоочередных задач в партийно-правительственных решениях объявлялось улучшение методов управления и координации процесса перевозок; повышения их качества, надежности и регулярности. Отчасти на усиление такого рода акцентов повлияла объявленная в стране компания по борьбе с нерациональными транспортировками. Так, в поручении Совета министров СССР от 12 сентября 1986 г. при анализе эффективности работы железнодорожного транспорта в одиннадцатой пятилетке называлась колоссальная по тем временам сумма издержек (3 млрд руб.), вызванная неэффективностью схем доставки².

С учетом перевода предприятий на хозрасчет ключевыми становились проблемы совершенствования транспортных взаимодействий. Активизировалось проведение совместных совещаний, на которых согласовывались вопросы переключения грузопотоков с наземных видов на водный транспорт, улучшения обработки вагонов в портах, своевременного их предоставления и т.д.

Особое внимание уделялось так называемому северному завозу, осуществление которого носило

¹ О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года (вместе с «Долговременной государственной программой комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года»): Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 19 августа 1987 г. № 958 // Консультант Плюс. Версия Проф. М., 2008. Л. 3.

² Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. А-398. Оп. 9. Д. 1521. Л. 232.

ограниченные сроки и требовало слаженных оперативных действий. Амурским пароходством было принято решение об обязательном предоставлении грузов для труднодоступных районов только в соответствующих контейнерах и пакетах. В навигационный период 1986 г. речные контейнерные перевозки увеличились на 5,6 тыс. т.³ Большегрузные контейнеры перевозились судами класса «река–море» на линиях Хабаровск – Москальво и Хабаровск – Николаевск-на-Амуре. Перемещение продукции в более компактном варианте незамедлительно сказалось на интенсивности ее переработки, запланированные показатели были перевыполнены⁴.

В системе крупных транспортных узлов (Владивостокском, Находкинском, Магаданском, Ванинском, Холмском и Камчатском) находили применение все более универсальные технологии доставки. Ежегодный грузооборот Магаданского порта с 1986 по 1990 г. увеличился в среднем на 355 тыс. т. Совершенствование паромного комплекса Ванино – Холмск и смежных предприятий, образующих единую систему, позволило за аналогичный период наладить относительно стабильное снабжение предприятий и населения Сахалинской области [1, с. 68,70]. Впервые в СССР апробировалась схема перемещения груза по так называемому принципу – «от двери отправителя до двери получателя» с участием автомобильного, железнодорожного и морского видов сообщений; для этих целей использовался специально разработанный единый документ. Применение электронно-вычислительных методов расчета оптимальной стыковки позволило снизить простой вагонов по Холмскому транспортному узлу за 1989 г. на 6 % [2, с. 55].

Морскими предприятиями осваивалась лихтерная система перевозки в северо-восточные районы. Баржи с небольшой осадкой, так называемые лихтеры, сгружались с крупнотоннажного судна в устье рек и с помощью буксиров доставлялись до пункта конечного назначения. Первым лихтеровозом, который обслуживал труднодоступные территории на Дальнем Востоке, был транспорт «Алексей Косыгин». Для обслуживания новой техники вступил в строй специально оборудованный цех судоремонтного завода в п. Славянка Приморского края [3, с. 150].

Активизировалось строительство зданий аэро- и железнодорожных вокзалов в северных населенных пунктах. Открытие новых маршрутов по Байкало-Амурской магистрали (Тында – Северобайкальск; Тында – Ургал; Красноярск – Комсомольск – Хабаровск) в течение 1988–1989 гг. способствовало увеличению средней дальности поездки пассажира на 13 км.⁵

Однако на темпах «перестроечных» преобразований сказывались недостаточно продуманные реше-

³ Там же. Оп. 1. Д. 8437. Л. 19–20.

⁴ Там же. Ф. А-562. Оп. 1. Д. 8591. Л. 17.

⁵ Государственный архив Хабаровского края (ГАХК). Ф. Р-2021. Оп. 2. Д. 558. Л. 5.

ния в государственном масштабе. Избранные способы претворения в жизнь долгосрочных целей не всегда соотносились с региональными особенностями. Финансовая помощь из центра в полной мере поступала лишь в течение 1987–1988 гг. Впоследствии капитальные вложения были существенно ограничены, что обусловливалось усилением центробежных политических тенденций и наступлением системного социально-экономического кризиса. Повсеместное снижение регионального обеспечения привело к заметному падению общего уровня жизни дальневосточников.

Отсутствие опыта самостоятельных хозяйственных взаимоотношений, обострившиеся проблемы финансирования и технического снабжения региона расстраивали прежние транспортные связи, игравшие первостепенную роль в социально-экономической сфере. Применение инновационных технологий перевозок носило в большей мере экспериментальный и ограниченный по масштабам характер, не приводя к совершенствованию системы транспортного обслуживания региона в целом. Центральные органы при формировании госзаказа продолжали включать дальневосточный транспорт в смешанную систему перевозок без должного согласования с территориальными плановыми организациями. За последними сохранялось только право рекомендаций для вышестоящих инстанций.

Из-за начавшихся сбоев постепенно сужалась сфера социально значимых сообщений. В навигацию 1989 г. речные перевозки каменного угля снизились на 762 тыс. т, нефтеналивных грузов – 142 тыс., леса – 259 тыс. т.⁶ Вследствие несвоевременной обработки увеличивалось время нахождения грузов у причалов⁷.

Отмеченные тенденции отягощались нехваткой стабильных внутренних коммуникаций, их исторически обусловленной неравномерностью на дальневосточных пространствах. Оставались чрезвычайно слабыми периферийные связи. В результате в 1990 г. только около 40 % районных центров были соединены дорогами с твердым покрытием с городами краевого и областного значения (иначе говоря, имели с ними постоянную связь) [4, с. 95].

Обострившиеся в ходе радикальных экономических изменений начала 1990-х гг. проблемы пространственной разьединенности, несмотря на колоссальный спад производства и начавшийся массовый миграционный отток, создавали для отдаленных уголков региона реальную опасность возникновения чрезвычайных ситуаций. Мероприятия по проведению северного завоза, который в дореформенный период практически полностью координировался и финансировался из центра, в новых обстоятельствах нередко находились под угрозой срыва. Денежные средства в мест-

ные бюджеты поступали нерегулярно и не в полном объеме. Кроме того, чтобы сократить государственные расходы на эти цели, практиковалось исключение отдельных территорий из реестра нуждающихся в централизованной помощи.

Свидетельством дезорганизации системы снабжения являлись систематические задержки и последующее скопление грузов в транзитных пунктах. Они удлинляли сроки навигации, обуславливали прерывистый характер их осуществления. В частности, на июнь 1994 г. в базовых приморских портах (Владивосток, Восточный и Находка) по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года находилось почти в 13 раз меньше грузов, предназначенных для дальнейшей перевалки в северные районы⁸. К началу ноября морским транспортом было доставлено только около 70 % угля, необходимого для котельных станций арктических поселков. Запоздалая отправка привела к тому, что пять портовых пунктов вообще оставались без твердого топлива⁹.

Ликвидировались прежние регулярные каботажные рейсы из Приморского края на Камчатку, Сахалин и малокаботажные – в пределах самого края. Вследствие прессы обременительных налогов основными направлениями внутренней деятельности морских перевозчиков стало нерегулярное (или так называемое трамповое) судоходство.

Возобновляемые со второй половины 1990-х гг. программно-целевые методы территориального и отраслевого управления в совокупности с общими мерами антикризисной государственной политики стали неким смягчающим фактором негативных последствий «шоковых» постперестроечных преобразований. Задачи развития транспорта, механизмы их решения нашли свое отражение в комплексной стратегии модернизации Дальнего Востока, принятой на период с 1996 по 2005 г., и в профильных программах. На правительственном и ведомственном уровнях корректировались технологические и финансово-экономические условия обеспечения региона.

Практически ежегодно создавались специальные областные и краевые комиссии для решения проблемы северного завоза. Более того, поступающие со значительными опозданиями и в неполных объемах средства из центра, нередко предоставлялись в форме так называемого товарного покрытия транспортных издержек (преимущественно в виде горюче-смазочных материалов) или векселей, обналчивать которые было проблематично и невыгодно в условиях инфляции для предприятий, оказывающих транспортные услуги.

Со второй половины 1990-х гг. на первый план вышли, скорее, проблемы распределения средств на местах, а не трудности их получения из федерального бюджета. Процесс выделения гарантированных

⁶ ГАРФ. Ф. А-562. Оп. 1. Д. 8907. Л. 68.

⁷ По расчетам специалистов Амурского речного пароходства простой флота за 1990 г. был равнозначен исключению из участия во всей навигации 27 теплоходов, рассчитанных на перевозку 600 т каждый. (ГАХК. Ф. Р-736. Оп. 2. Д. 2245. Л. 33.).

⁸ Каков подход – таков и результат // Дальневосточный моряк. 1994. 22 июня. С. 1.

⁹ Навигация заканчивается, хотя и продлена // Дальневосточный моряк. 1994. 2 нояб. С. 1.

компенсаций на уровне региона нередко носил еще более запутанный и непрозрачный характер.

При всей минимизации и бессистемности поступлений ежегодные расходы на сезонные перевозки, по подсчетам специалистов, в несколько раз превышали суммы, инвестируемые в дорожную индустрию. Как и в прежние годы, приходилось прибегать к дорогостоящим методам запоздалой доставки жизнеобеспечивающих грузов, используя автомобильные «зимники», авиацию и пришедшие в почти полную непригодность ледоколы.

Замедление общеэкономической стагнации в стране на рубеже XX–XXI вв., курс на усиление элементов централизованного хозяйственного освоения дальневосточных территорий, расширение международных связей и решение геополитических задач вывели проблемы транспортного совершенствования в разряд первоочередных. Пересмотру подверглись комплексные и отраслевые региональные стратегии. Коммуникации страны и отдельных ее территорий предполагалось развивать, основываясь на системном подходе. Были введены в эксплуатацию перегрузочные комплексы и причалы в портах Восточный, Находка, Владивосток, проведена реконструкция гидротехнических сооружений в Сахалинской области, осуществлено техническое перевооружение нефтебункерочной базы и пирсов в Ванинском порту. Проведена реконструкция припортовых станций Находкинского железнодорожного узла и ст. Ванино. Морской торговый флот пополнили 152 судна общим дедевейтом 10 625 тыс. т [5, с. 33].

Некоторая планомерность отмечалась в организации транспортного обеспечения территорий с ограниченными сроками завоза. Учитывая опыт тяжелых кризисных лет, более обстоятельный характер приобретали взаимодействия местных администраций с транспортными компаниями. Заключаемые между ними договоры (по сравнению с прежними аналогичными документами) отличались подробным перечнем взаимных гарантий и обязательств. За 2000 г. судами ДВМП в арктические районы было доставлено вдвое больше грузов по сравнению с предыдущим навигационным периодом¹⁰.

В удаленных, но перспективных с точки зрения инвестиционной привлекательности местностях в процессе перевозок стали участвовать дополнительные транспортные организации. Для заинтересованных предпринимателей и администраций это имело положительное значение, так как снижалась цена доставки, расширялись возможности ее выбора и контроля. Нарушилась монополия морских перевозок судами ДВМП на Камчатку из Владивостока. Открылась линия между портами Петропавловск-Камчатский и Ванино, обслуживаемая транспортом Сахалинского пароходства. Отправление грузов по новому маршруту, не требующих срочности, обходилось значительно дешевле.

¹⁰ Рыбаков В. Арктика завершена, вопросы остаются // Дальневосточный моряк. 2000. 4 ноября. С. 1.

Расширялась конкурсная основа участия в программах северного завоза. В этом сегменте постепенно выявлялись новые лидеры. В частности, в 2006–2007 гг. приморская компания «Транзит – Север-Восток» осуществляла доставку 70 % угля и 30 % нефтепродуктов для Камчатского края; 100 % и 50 % аналогичной продукции для Магаданской области¹¹. Компания входила в холдинг «Группа «Транзит ДВ», имевший представительства на всех территориях, которые обслуживались ее флотом. Показательным являлся факт эксплуатации судов предприятия исключительно под российским флагом.

Актуальной становилась проблема возрождения Северного морского пути (СМП), движение по которому в 1990-е гг. резко снизилось. Его основными пользователями являлись крупные корпорации, занимавшиеся разработкой ресурсов. Они поддерживали транспортные объекты, которые были необходимы для обслуживания их деятельности. Сообщения в восточной части СМП носили эпизодический характер.

Дополнительный импульс к изысканию новых и восстановлению прежних направлений придало утверждение в сентябре 2008 г. Президентом Российской Федерации «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу». В соответствии с этим документом была разработана стратегия развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности. В реализации крупных инфраструктурных проектов важная роль отводилась созданию единой национальной транспортной сети, включающей Северный морской путь и тяготеющие к нему меридиональные речные и железнодорожные коммуникации, а также аэропорты. Предполагаемые изменения предусматривали диверсификацию путей внутреннего и международного сообщения.

В навигацию 2009 г. государственное предприятие «Чукотснаб» впервые доставило из мурманского порта 42 тыс. т топлива, обеспечив 30 % общей потребности субъекта [5, с. 35]. По стоимости и временным затратам маршруты оказались более рентабельными. Однако перспективы продолжения и увеличения объемов этих линий оставались весьма зыбкими и предполагали сохранение как благоприятных цен на топливо в европейской части страны, так и вменяемых тарифов на сложную проводку судов. Кроме того, большая часть ледоколов из-за превышения сроков службы подлежала выводу из эксплуатации.

С начала 2000-х гг. назрела необходимость в пересмотре системы финансового обеспечения транспортировок для территорий, приравненных к районам Крайнего Севера. Наряду с попытками сокращения дальневосточного перечня общее их количество по России необоснованно увеличивалось. Соответственно непомерно возрастали и федеральные бюджетные ассигнования. Нередко происходило нецелевое

¹¹ Чуркин Р. Привлекательный каботаж // Российская газета. 2007. 31 июля. С. 3.

распределение дотационных средств. Поэтому прежний механизм централизованного финансирования досрочного завоза признавался неэффективным. Происходило перемещение ответственности за его осуществление на региональный уровень при частичном сохранении федеральных дотаций. В законодательство вносились поправки, которые возлагали на исполнительные органы субъектов РФ полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки товаров для обеспечения населения муниципальных образований в условиях с ограниченными сроками завоза. Перечень необходимых грузов для транспортировки должен был утверждаться специальным законом края или области¹².

Однако нововведения не внесли ожидаемую ясность и системность в организацию транспортного обслуживания удаленных районов. Проблемы своевременной и полноценной доставки жизнеобеспечивающей продукции, сохраняя и где-то усиливая свою остроту, окончательно переключались на местную власть. Дотации, их размеры и обоснованность стали предметом горячих споров между нуждающимися северными муниципалитетами, законодательными и исполнительными органами дальневосточных субъектов. Принятие нормативных перечней централизованно дозируемых грузов в некоторых случаях затягивалось, к тому же перечни отличались узкой номенклатурой товаров. В частности, только спустя полтора года после передачи вышеуказанных полномочий федеральным центром на места к разработке соответствующего правового акта приступили депутаты парламента Амурской области.

Неоднократные проверки целевых региональных ассигнований выявляли стабильное завышение закупочной стоимости угля и мазута на аукционах примерно на 25–30 %. Вместе с тем их транспортировка нередко обходилась еще дороже. В конце 2011 г. руководитель администрации Президента России С. Иванов отметил, что перевозки топлива для труднодоступных районов в 1,5–2 раза превышали его цену. По данным департамента государственного контроля Министерства финансов РФ до 40 % выделенных для северного завоза средств расходовалось с нарушениями¹³.

В первое десятилетие XXI в. возврат к некоторым способам прямой государственной поддержки позволил добиться отдельных положительных изменений в инфраструктуре и системе сообщений труднодоступных местностей с транзитными пунктами дальневосточного региона. Однако проводившиеся преобразования и отдельные позитивные тенденции не приобрели системного характера. Условий для создания качественно нового уровня системы регионального транспортного обслуживания вследствие «пробуксовки» запланированного материально-технического переоснащения и сохранявшихся организационно-финансовых противоречий оказалось недостаточно.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зеленцов В.В. Морской транспорт Дальнего Востока во второй половине XX века. Владивосток, 2003. 239 с.
2. Меркулов В.Н. Территориально-отраслевое планирование в условиях регионального хозрасчета // Железнодорожный транспорт. 1990. №6. С. 50–55.
3. ДВМП: рейс длиной в 125 лет. Владивосток., 2005. 268 с.
4. Лаврентьев А.В. Стратегия автомобильного развития российского Дальнего Востока в 90-е гг. XX в. // Власть и управление на Востоке России. 2009. №2. С. 95–100.
5. Лаврентьев А.В., Медведева Л.М. Опыт реформирования морского транспорта на Дальнем Востоке России: некоторые аспекты социально-экономической безопасности // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2014. №2. С. 30–41.

REFERENCES

1. Zelentsov V.V. The Sea Transport of the Far East in the Latter Half of the XX Century. Vladivostok, 2003, 239 p. (In Russ.)
2. Merkulov V.N. Territorial-sectoral planning under the circumstances of regional economic self-sufficiency. *Zheleznodorozhnyy transport*. 1990, no 6, pp. 50–55 (In Russ.)
3. FESCO (Far Eastern Shipping Company): sailing for 125 years. Vladivostok, 2005, 268 p. (In Russ.)
4. Lavrentyev A.V. Strategy for the Road Transport Development in the Far East in the 1990s. *Vlast i upravlenie na Vostoke Rossii*. 2009, no. 2, pp. 95–100 (In Russ.)
5. Lavrentyev A.V., Medvedeva L.M. Experience in Reforming the Sea Transport in the Russian Far East: some aspects of socio-economic security. *Oykumena. Regionovedcheskie issledovaniya*. 2014, no. 2, pp. 30–41 (In Russ.)

Статья принята редакцией 02.11.2015

¹² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 18.10.2007 № 230-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. ст. 5084

¹³ Гурдин К. Северные крайности // Аргументы недели. 2012. 1 нояб. С. 2.