Лаврентьев Александр Валентинович – канд. ист. наук, доцент кафедры всеобщей истории, политологии, социологии Института международных отношений и социальных технологий Владивостокского государственного университета экономики и сервиса (г. Владивосток).
E-mail: lavrist@list.ru

Стратегия автодорожного развития российского Дальнего Востока: особенности формирования и реализации в 90-е гг. XX в.

В статье проанализированы основные направления и результаты осуществления дорожно-транспортной стратегии на Дальнем Востоке России в 90-е гг. XX в. Предметом исследования выступают экономические, политические и организационные условия развития путей сообщения. Показаны ключевые проблемы региональной дорожной системы, которые негативно отражались на удовлетворении дальневосточных потребностей в заявленный хронологический период.

Ключевые слова: дорожное развитие, государственная политика, регион, социально-экономические процессы

Проблемы обеспечения транспортными коммуникациями огромного российского пространства имеют глубокие исторические корни и актуальны до настоящего времени. Особую остроту они приобретают для территорий, расположенных на значительном расстоянии от европейской части страны. К таковым относится Дальний Восток, где транспортная схема формировалась с явным преобладанием транзитной функции этого региона.

Сырьевая дальневосточная политика государства, проводимая в имперский и советский периоды, негативно отразилась, главным образом, на внутрирайонных сообщениях. Основное внимание уделялось развитию магистральных железнодорожных и морских линий, которые затрагивали, преимущественно, южную зону.

Периферийные автодорожные связи оставались чрезвычайно слабыми. Наибольшая ограниченность в транспортных возможностях была свойственна северным территориям. Как правило, возведение коммуникаций здесь обусловливалось созданием географически изолированных добывающих промышленных комплексов и зачастую носило замкнутый (тупиковый) характер. В результате, в 1990 г. только около 40% дальневосточных районных центров соединялись дорогами с твердым покрытием с городами краевого и областного значения (т. е. имели с ними постоянную связь) [14].

Территориальная дезинтеграция наиболее очевидно проявила себя после распада СССР и последовавшей экономической обособленности Российского Дальнего Востока. Сложившаяся локальная конфигурация мест проживания и занятости населения обнажила широкий круг социально

значимых вопросов. Успешное разрешение многих из них тесным образом зависело от совершенствования транспортных артерий.

Пути сообщения на Дальнем Востоке в 90-е гг. XX в. продолжали уступать как по количественным, так и качественным параметрам большинству других регионов страны. Вместе с тем, на этом этапе параллельно с нестабильным курсом федерального центра в преодолении местных трудностей (от практически полной отстраненности до возобновления косвенного участия) апробировались инновационные формы расширения дорожно-транспортной инфраструктуры. Внедрение на практике многих начинаний, несмотря на отдельные успехи, корректировалось негативными явлениями периода реформ и сохранявшимися пережитками советской системы.

В условиях перехода к рыночным отношениям постепенно складывалась новая концепция ведения дорожной политики. Отвергнутым оказался традиционный принцип, ориентированный на первоочередное сооружение трасс для освоения новых природных ресурсов за счет прямых инвестиций. В соответствии с Постановлением Правительства России от 30 декабря 1991 г. «Об управлении дорожным хозяйством», в структуре Министерства транспорта был образован Федеральный дорожный департамент во главе с генеральным директором Н.И. Голованового [2]. Во всех субъектах (в том числе и дальневосточных) создавались подведомственные органы при краевых и областных администрациях. С 1992 г. осуществлялся перевод в сеть общего пользования внутрихозяйственных дорог, которые ранее обслуживались предприятиями различных отраслей.

Однако резкий отказ от прежней парадигмы государственного экономического патернализма по отношению к Дальнему Востоку, обусловил вынужденную всестороннюю «самостоятельность» последнего в решении своих насущных проблем (в том числе и транспортных). Единственным поддерживающим инструментом жизнеобеспечения была периодическая финансовая помощь из федерального фонда поддержки регионов, не предполагавшая системное и перспективное развитие, а выполнявшая некую «аварийную» функцию. Поэтому в первой половине 90-х гг. основными задачами дорожных служб оставались поддержание в удовлетворительном состоянии и частичная реконструкция путей сообщения за счет сформированной еще в советский период ресурсно-технической базы.

Опыт проведения во многом хаотичных преобразований заставил высшее руководство страны пересмотреть многие радикальные начинания и избавиться от некоторых иллюзий по поводу «саморегулируемости» процесса становления рынка. Более того, от местных властей нередко звучали активные призывы «вернуть государство в экономику» в новом качестве для создания достойных условий регионального развития. Правительство (во избежание полной потери контроля за ситуацией) обратилось к практике адресных форм территориального управления. В 1996 г. была принята Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 годы,

которая получила статус президентской. Уже в течение 1996 – 2000 гг. предполагалось достижение стабилизации и улучшения общего положения, а затем «выравнивания» основных дальневосточных социально-экономических показателей в сравнении с общероссийскими [11].

Генеральные цели развития транспорта планировалось достигать с помощью центральных и периферийных профильных проектов. Вступила в действие Федеральная президентская программа «Дороги России», рассчитанная на 1995 – 2000 гг. Конечным ее результатом прогнозировалось общее увеличение дорожной сети страны на 30% [6]. Одновременно разрабатывались программы строительства краевых и областных дорог в субъектах Дальнего Востока. В частности, в Приморском крае утверждалась «Программа развития сети автомобильных дорог общего пользования на период с 1995 по 2005 гг.» [5]. Аналогичный по содержанию и срокам документ был принят властями Магаданской области [7].

Принципиальным изменениям подверглась система финансового обеспечения дорожных работ. Их первостепенными источниками становились федеральный и территориальные фонды, которые действовали до 2001 и 2003 гг. соответственно. Они пополнялись, преимущественно, за счет налоговых поступлений с пользователей автодорог. Тем самым ликвидировалось снабжение из государственного бюджета и упразднялось обязательное участие предприятий в строительстве и ремонте дорожной сети.

Целевые материальные средства, поступавшие для выполнения программ развития дальневосточных путей сообщения, вкладывались и в обновление технического парка дорожных служб. Например, применение машинного комплекса германского производства в Приморье с 1998 по 2001 гг. позволило отремонтировать 60 км районных дорог, снизив при этом стоимость работ до 30% [8]. В течение 90-х гг. вступили в строй 15 новых асфальтобетонных заводов на территории Амурской области.

Указанные мероприятия по реорганизации управления и отчасти модернизации предприятий отрасли позволили более последовательно осуществлять дорожно-строительную деятельность. Со второй половины 90-х гг. на Дальнем Востоке возобновилось сооружение и реконструкция важнейших объектов федерального и местного уровней.

Особо следует отметить, что одним из пяти государственных приоритетов в Программе «Дороги России» объявлялась трасса «Амур» (Чита – Хабаровск), соединившая в 2004 г. европейскую и азиатскую части страны. По своим хозяйственным, социальным и геополитическим функциям ее часто сравнивали с Байкало-Амурской железнодорожной магистралью. Первоначально сооружение автотрассы поручалось оборонному ведомству, для чего в районы строительства перебрасывались соответствующие военные подразделения [4]. Впоследствии к возведению объектов магистрали «Чита – Хабаровск» привлекались и гражданские организации.

Большое значение имела дорога Лидога – Ванино, объединившая материковые и прибрежные районы Хабаровского края. По ней доставлялись грузы для дальнейшей перевалки через порт Ванино на о. Сахалин. В рамках

Программы социально-экономического развития Курильских островов были сданы четыре автомобильных моста через реки Курилка, Хвойная, Маловодная, Высокотравная [9]. В конце 2000 г. произошло открытие сквозного проезда на трассе Находка – Лазо – Ольга – Кавалерово, связавшей южные и два северных района Приморья. В результате, ведущие порты края интегрировались с центрами горнорудной и лесозаготовительной промышленности.

Появлявшиеся коммуникации становились, в какой-то степени, смягчающим фактором негативных последствий постперестроечных преобразований. Новые участки улучшали снабжение прилегающих населенных пунктов. Существенно снижались цены на товары первой необходимости, устанавливалась связь с железнодорожными станциями. Уникальными по своим масштабам и примененным строительным технологиям стали мостовые переходы через реки Амур и Бурея, которые обеспечили бесперебойное сообщение отдельных территорий Амурской области и Хабаровского края. Ликвидировались неудобные речные паромные переправы, отпала необходимость в некоторых автозимниках.

Стратегический характер носили работы по реконструкции дороги Раздольное – Хасан, которая связывает Приморский край с КНР. За 1992 – 2001 гг. было введено в эксплуатацию 54 км с асфальтобетонным покрытием, построено 9 мостовых объектов протяженностью 472 погонных метра [16]. В течение 90-х гг. реконструировались пути сообщения к пограничным переходам «Сосновая Падь», «Марково», «Турий Рог». Их развитие позволило многим дальневосточникам, оставшимся без работы, заняться мелким предпринимательством в форме, так называемого, «челночного» бизнеса; обеспечивать регион в условиях кризиса необходимыми товарами широкого потребления; приезжать в соседнее государство с культурно-познавательными целями.

По мере сокращения экономической стагнации и возрастания интенсивности перевозок актуальным являлось строительство дополнительных дорожных сооружений в узловых транспортных пунктах и крупных дальневосточных городах, где с увеличением индивидуального автотранспорта заторы и замедленное движение превращались в серьезную проблему. Относительным ее решением стало создание транспортных развязок и объездных дорог. Например, в 1995 г. вступил в эксплуатацию путепровод в районе с. Вольно-Надеждинское на федеральной трассе «Владивосток – Хабаровск». В г. Спасск-Дальний аналогичный объект был проложен над главной железнодорожной линией [10]. За 1996 – 1999 гг. в Амурской области начали функционировать три путепровода: в поселке Архара, на трассе «Благовещенск – Райчихинск» и автодороге в обход г. Шимоновска.

Избранные методы проведения дорожной политики в целом соответствовали рыночному децентрализованному подходу. Однако для их полноценного применения требовалось сформировать отлаженный механизм сбора и рационального распределения средств. В условиях пореформенной

России (не имевшей цивилизованного налогового опыта) выработка такой эффективной системы не представлялась возможной. Кроме того, в число налогоплательщиков включались предприятия, деятельность которых напрямую не была связана с эксплуатацией дорог. Поэтому в течение 90-х гг. наблюдалась постоянная критика методики формирования финансовой базы дорожной индустрии и несвоевременные платежи в дорожные фонды. По этим причинам в 1997 г. пришлось на четыре месяца полностью прекратить строительные работы в Приморском крае. К середине 1998 г. задолженность в краевой территориальный фонд составляла два его годовых бюджета [18]. Из письма губернатора Амурской области А.Н. Белоногова на имя Министра транспорта РФ С.О. Франка следовало, что на начало 2001 г. из 1017 км., относящихся к трассе «Чита – Хабаровск», было введено в строй только 454 км. Основными причинами такого положения назывались отсутствие оборотных средств у строительных организаций и неритмичность финансирования [1].

Препятствием в совершенствовании транспортных коммуникаций являлось отсутствие конкурентных отраслевых начал. В Дальневосточном регионе сохранялась почти непререкаемая монополия выполнения дорожных работ за бывшими крупными специализированными подразделениями, прошедшими процедуры акционирования. Причем, они в большинстве своем являлись одновременно и заказчиками и подрядчиками. Мнимая конкурсная борьба не привносила мотивации в деятельность дорожных предприятий, а, наоборот, косвенно способствовала возникновению коррупционных схем.

Из-за постоянного увеличения автотранспорта и отставания дорожного строительства в течение 90-х гг. региональных коммуникаций было недостаточно. На 2000 г. плотность дорог с твердым покрытием на 1000 кв. км составляла на Дальнем Востоке лишь 4,1 км. В то же время, в среднем по России этот показатель измерялся в 23,7 км [17].

Во многом сохранялся и односторонний географический вектор дорожного развития Дальнего Востока. Обновлению (пусть и выборочному) подвергались, в основном, пути сообщения южных дальневосточных территорий, которые исторически имели более высокий уровень транспортного освоения. Так, с 1990 по 2003 гг. более чем на 10% возросла протяженность усовершенствованных (асфальтированных) дорог Приморского края. Опосредованное, но весьма существенное влияние на состояние дорог Сахалинской области оказало международное экономическое присутствие. Например, в 1999 г. доля иностранных инвестиций в нефтегазовые разработки области составила 10,7% от общероссийского объема их поступления, тогда как в других субъектах Дальнего Востока аналогичные показатели были близки к нулевой отметке [19]. Одним из позитивных последствий притока капитала являлось и повышение качества островных магистралей с 1999 по 2003 гг. на 35,5% (табл. 1).

Автомобильные маршруты северных и приравненных к ним местностей развивались особенно медленными темпами. Например,

круглогодичного сообщения не имели четыре района Хабаровского края (Аяно-Майский, Верхнебуреинский, Охотский и Тугуро-Чумиканский). При этом, ежегодные расходы на сократившийся сезонный завоз грузов (по воде и воздуху), по подсчетам специалистов, во много раз превышали инвестиции в дорожное строительство [12].

Таблица 1

Удельный вес автомобильных дорог Дальнего Востока с усовершенствованным покрытием в общей протяженности дорог с твердым покрытием 1990 - 2003 гг. (на конец года, в процентах) [15]

Область, край	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003	Место, занимаемое в РФ в 2003 г.
Приморский край	38,8	42	45,5	46,6	47,6	48,6	49,6	56
Хабаровский край (1990 г. – включая Еврейскую автономную область)	34	45,6	41,7	41,5	37,8	37,9	39,3	69
Амурская область	26,5	31,9	30	29,9	29,7	29,8	29,9	74
Камчатская область	17,4	20,2	22,1	21,5	21,7	21,4	21,8	75
Магаданская область (1990 г. – включая Чукотский автономный округ)	32,2	12,4	12,3	14,3	14,3	14,4	14,5	76
Сахалинская область	16,1	23,9	25,2	26,8	61,5	61,9	60,7	47
Еврейская автономная область	нет данных	35,2	37,7	38,3	38,1	38,6	39,2	70
Чукотский автономный округ	нет данных	2,0	0,3	0,3	0,3	0,7	0,7	78

Транспортная неосвоенность оказалась серьезным сдерживающим фактором для возобновлявшихся со второй половины 90-х гг. государственных планов по разведке и добыче природных ресурсов Северо-Востока России. Основные трассы здесь возводились еще в 30 – 40-е гг. XX века. На 1997 г. в Магаданской области из 373 мостов 126 были деревянными [3]. Отдельные участки магистрали федерального значения «Колыма» к концу 90-х гг. стали крайне опасными для движения. Денег на их ремонт по Программе «Дороги России» отпускалось гораздо меньше предусмотренных объемов. К 2000 г. Чукотский и Корякский автономные округа, а также Камчатская область, вообще оставались «отрезанными» от опорных трасс общего пользования [13].

Таким образом, целевая дорожная стратегия в 90-е гг. позволила сконцентрировать формировавшиеся с большим трудом ресурсы на

отдельных ключевых направлениях. Однако сценарии государственной и региональной транспортной политики предусматривали, большей частью, институциональные изменения. В контексте переходного периода они не всегда согласовывались с реальными финансовыми, организационными и инфраструктурными возможностями. Поэтому в ходе реализации поставленных задач наследовались старые и проявлялись новые противоречия. Все это приводило к невыполнению большинства положений дорожных программ, реализация которых переносилась на более поздние сроки.

Литература и источники:

1. Архив Администрации Амурской области. Переписка с министерствами и ведомствами РФ по вопросам основной деятельности за 2001. – Т. 2. – Л. 74.

2. Архив Федеральной дорожного агентства Министерства транспорта Российской Федерации. Историческая справка о создании и реформировании системы управления дорожным хозяйством Российской Федерации. – Л. 2.

3. Архив Федерального дорожного агентства Министерства транспорта Российской Федерации. – Ф. 607. – Оп. 1. – Д. 65. – Л. 46.

4. Государственный архив Амурской области. – Ф. 2286. – Оп. 1. – Д. 112. – Л. 38.

5. Дороги Приморья: сегодня и завтра. Отчет комитета дорожного хозяйства Администрации Приморского края. – Владивосток, 28.03.1996. – С. 4.

6. Дороги России. Исторический аспект. – М. : «Крук», 1996. – С. 198.

7. Егоров, Э. Ю. Состояние и перспективы выполнения «Программы совершенствования и развития автомобильных дорог Магаданской области на 1996 – 2005 гг.». // Северо-Восток России: проблемы экономики и народонаселения. Расширенные тезисы докладов региональной научной конференции «Северо-Восток России: прошлое, настоящее, будущее». В 2 т. Т. 1. – Магадан. – 31 марта – 2 апреля 1998 г. – С. 54 – 55.

8. Закржевский, В. Б. Люди и техника создают дороги нового века / В. Б. Закржевский // Аргументы и факты – Приморье. Региональное приложение для читателей Приморского края. – 2002. – № 13. – С. 7.

9. Карпук, И. По мосту ездить сподручнее / И. Карпук., Л. Степанец // Советский Сахалин. – 14.11.1998 г. – №. 211. – С. 1.

10. Кельнер, Л. Дороги Приморья: сегодня и завтра / Л Кельнер // Владивостокское время. – 25.12.1995 г. – № 160. – С. 3.

11. Минакир, П. А. Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья (корректировка «Президентской» программы) / П. А. Минакир // Вестник Дальневосточного отделения Российской академии наук. – 2002. – № 2. – С. 5.

12. От Москвы до самых до окраин – на автомобиле. По материалам пресс-службы Федерального управления автомобильных дорог «Дальний Восток» // Приамурские ведомости. – 23.08.2002 г. – С. 2.

13. Плохотников, П. ГипродорНИИ на большой дороге. От Байкала до Тихого океана / П. Плохотников // Регион Дальний Восток. Специальный выпуск «Комсомольской правды». – 2000. – № 2. – С. 7.

14. Показатели социально-экономического развития Приморского края в сравнении с другими регионами. – Владивосток : Приморский краевой комитет статистики, 1994. – С. 74.

15. Регионы России. Социально-экономические показатели // Стат. сборник. – М. : Росстат, 2004. – С. 677.

16. Токинова, С. Дороги Приморья ведут в будущее / С. Токинова // Аргументы и факты – Приморье. Региональное приложение для читателей Приморского края. – 2002. – № 12. – С. 7.

17. Фесик, А. Дороги – дороги, но бездорожье дороже / А. Фесик // Дальневосточный капитал. – 2001. – № 11. – С. 11.

18. Цветкова, М. Интервью с председателем Комитета дорожного хозяйства Администрации Приморского края Л.И. Кельнер / М. Цветкова. – Владивосток, 14.05.1998 г. – С. 8.

19. Циканов, М. Перспективы социально-экономического развития Дальнего Востока / М. Циканов, В. Мау // Вопросы экономики. – 2000. – № 10. – С. 98.