

РЕГИОН БАМ:

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ

НА НОВОМ ЭТАПЕ

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

РЕГИОН БАМ:
КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ
НА НОВОМ ЭТАПЕ

Ответственные редакторы:
академик РАН А. Г. Гранберг,
чл.-корр. РАН В. В. Кулешов

НОВОСИБИРСК
Издательство СО РАН
1996

ББК 65.9 (2Р54)

Р 326

Регион БАМ: Концепция развития на новом этапе/ А. Г. Гранберг, Е.Б. Кибалов, А. А. Кин и др. Под ред. А. Г. Гранберга и В. В. Кулешова. — Новосибирск: Издательство СО РАН, 1996. — 212 с.

ISBN 5-7692-0012 - X

В книге описаны методические приемы разработки и сформулированы альтернативные концепции развития региона БАМ, обсуждаются варианты механизмов, обеспечивающих выход региона на траекторию устойчивого социально-экономического развития. Приведена методика формирования и оценки стратегических альтернатив развития в условиях неопределенности, а также оценки природно-ресурсного потенциала и выбора первоочередных месторождений к освоению.

Предлагаемые вниманию читателей подходы представляют не только научный, но и прикладной интерес, а полученные результаты могут быть использованы в других проблемных регионах страны, естественно с учетом их специфики.

Книга предназначена для специалистов по региональной экономике, экономистов транспорта, менеджеров, интересующихся проблемами стратегического управления, аспирантов и студентов вузов соответствующего профиля.

Утверждено к печати

редакционно-издательским Советом СО РАН

ISBN 5-7692-0012 - X

ББК 65.9 (2Р54)

Без объявления

© ИЭиОПП СО РАН, 1996

ВВЕДЕНИЕ

Первым по порядку и глобальным по значимости шагом на новом этапе решения проблемы освоения и развития региона БАМ является разработка соответствующей концепции. Она задает стратегический коридор для последующих шагов. Цена ошибки при формировании и выборе концепции, как показал предшествующий опыт развития зоны БАМ, чрезвычайно высока. Риск принятия ошибочной концепции в переходном периоде, порождающей долговременные негативные последствия, объективно возрастает из-за неполноты необходимой и избытка ненужной информации.

Научно обоснованный подход к формированию и выбору концепции в таких обстоятельствах, на наш взгляд, определяется следующими принципами.

- Концепция, разработанная в начальный момент освоения, меняется ситуационно и обновляется в скользящем режиме.
- Выбор концепции — начальный, наиболее ответственный шаг в процессах освоения и развития, не менее важный, чем ресурсное обеспечение.
- Недостаток достоверной количественной информации на начальном этапе обуславливает необходимость использования качественной информации, получаемой от квалифицированных экспертов; используются также многовариантный подход и метод аналогий.
- При выборе концепции обязательно рассмотрение варианта, обосновывающего преждевременность разработки капиталоемких проектов развития региона ввиду неясности их долговременных последствий, либо из-за отсутствия надежных источников финансирования.

Сегодня выбор концепции происходит в условиях стратегической неопределенности [1] как в отношении содержания проблемы, так и в отношении средств ее решения. Неопределенность в данном случае постепенно снимается от этапа к этапу исследования, что хорошо видно в монографии.

Так, на первом этапе исследования ситуация в регионе фиксируется как проблемная, когда не ясны цели и задачи, либо средства их достижения (глава 2), на втором ситуация в регионе представляется как альтернативный набор проблем, постановка которых демонстрирует различные подходы к развитию региона (гл. 2, 3). Наконец, определяются наборы альтернативных механизмов развития региона, отражающих мировой и отечественный опыт и потенциально применимых в ситуации БАМ (гл. 4).

В главе 5 приводятся фрагменты специально разработанной методики, позволяющей на основе экспертного анализа определить тип механизма освоения и развития региона БАМ, который, с одной стороны, служил бы основой соответствующей концепции, а с другой — ограждал субъекта выбора от негативных последствий при неблагоприятном стечении обстоятельств.

Представляется необходимым договориться о дефинициях: вводимый набор понятий минимален и состоит из терминов, вынесенных в заглавие и допускающих неоднозначное толкование; остальные определения вводятся по ходу изложения. Все они не претендуют на универсальность и носят характер терминологических соглашений, т. е. открыты для дальнейшего уточнения и предназначены для снятия языкового барьера между авторами монографии и читателем.

КОНЦЕПЦИЯ. Существует два определения данного понятия: как системы взглядов и как способа понимания закономерностей явлений и процессов [2]. Мы будем придерживаться смешанной (прагматической) трактовки, когда концепция понимается как курс действий при решении сложной проблемы и является объектом выбора, допускающего проверку на обоснованность методами, принятыми в общественных науках.

В отношении обоснованности методов существуют две крайние точки зрения. В соответствии с одной из них, объективный научный подход к решению сложных социально-экономических проблем типа той, которая является предметом настоящей книги, лежит за пределами человеческих возможностей, и, следовательно, эти проблемы должны "саморазрешаться" в ходе эволюционного развития общества. Другая точка зрения заключается в том, что в своем развитии человек, опираясь на некие нормативные теории, может, пренебрегая законами эволюции, приспособлять к своим неограниченным потребностям природу и общество, действуя при этом революционно. Как показала история, крайности сходятся: за небольшим исключением и в том и в другом

случае решение сложных проблем осуществляется методом "проб и ошибок".

В свете сказанного обоснованный подход, на наш взгляд, состоит в анализе и обобщении накопленного опыта удачных и неудачных проб, в выявлении закономерностей и передаче прагматической информации обществу, чтобы исключить повторные пробы и ошибки. Следовательно, под научно обоснованным подходом можно понимать все, что ограничивает количество проб и ошибок при решении какой-либо проблемы, а полученный опыт формирует систему взглядов, усиливающую селективную способность систем (и лиц), решающих проблемы.

Применительно к проблеме разработки концепции освоения и развития региона БАМ научный подход, таким образом, означает анализ и обобщение максимально полного набора "проб и ошибок", уже совершенных в России и за рубежом при решении проблем-аналогов, связанных с так называемыми "проблемными регионами", вычлениении удачных проб и уяснении причин неудачных. Опираясь на результаты анализа и комбинируя методы индукции и дедукции, можно остановиться на концепции, которая представляется минимально ошибочной.

Данное выше осторожное определение обоснованности подхода к разработке интересующей нас концепции отличается от его понимания в естественных науках, где в основе лежит закон причинности и научно поставленная проблема должна иметь одно решение, "так же как может существовать только одна таблица умножения" [3]. Подобная однозначность не может распространяться на постановку социально-экономических проблем. Применительно к специфике общественных наук, следует трансформировать и критерии научности. Главным образом это происходит вследствие сложности изучаемых ими явлений и процессов, что требует учета фактора неопределенности в явном виде.

РАЗВИТИЕ. Применительно к региональным системам в отечественной литературе различают рост, если система воспроизводит себя на расширенной основе, и развитие, если рост сопровождается прогрессивными изменениями воспроизводственной структуры [4]. Подобное определение вуалирует социальную сущность проблем регионального развития; поэтому ниже мы будем придерживаться социально заостренной трактовки, а именно: *развитие — это процесс, с помощью которого население бедных регионов РФ стремится достичь уровня материальной жизни, характерного для развитых стран с социально ориентированной рыночной экономикой* [5].

РЕГИОН. В региональной экономике употребление этого термина многозначно [6]. Мы будем использовать понятие "*регион БАМ*" вместо прежнего понятия "зона хозяйственного освоения БАМ", в предположении, что Байкало-Амурская магистраль является системообразующим стержнем освоения и развития "региона БАМ". Таким образом, термин "*регион БАМ*" применяется для обозначения территории, не совпадающей с существующим административно-территориальным делением России, и объединяющей различные фрагменты территорий шести субъектов Российской Федерации по признаку общности проблем развития. Общей предпосылкой для разрешения названных проблем представляется эффективно работающая Байкало-Амурская магистраль, а выделенный таким способом регион в дальнейшем называется "проблемным".

Приведем перечень наименований территорий, включенных в состав региона БАМ:

1) Республика Саха (Якутия): улусы (районы) Алданский, Нерюнгринский и другие, прилегающие к БАМ;

2) Иркутская область: районы Усть-Кутский, Казачинско-Ленский, Киренский, Жигаловский, Мамско-Чуйский, Бодайбинский;

3) Республика Бурятия: районы Северо-Байкальский, Баунтовский, Муйский;

4) Читинская область: Каларский район;

5) Амурская область: районы Тындинский, Зейский, Мазановский, Селемджинский;

6) Хабаровский край: районы Верхне-Буреинский, Комсомольский, Амурский, Солнечный, Ванинский, Совгаванский, город Комсомольск-на-Амуре.

По сравнению с ранее опубликованным составом данного региона [6] сюда дополнительно включены Муйский район, выделенный из Баунтовского района специальным постановлением Правительства Республики Бурятия, а также Нерюнгринский район и г. Комсомольск-на-Амуре, но исключен Олекминский район (по рекомендациям соответствующих субъектов Российской Федерации).

Понятие "регион БАМ" является концептуальным, аналитическим. Его прагматическая ценность состоит в том, что понятие выделяет интересующую нас проблему из общероссийского, общесибирского и дальневосточного контекстов по признаку места и (при условии дальнейшей локализации) дает основания решать ее не только с опорой на

федеральную поддержку, но и с использованием всех потенциалов саморазвития, имеющихся в регионе БАМ.

БАМ ж. д. — аббревиатура, раскрывается как Байкало-Амурская железная дорога и используется в книге для обозначения соответствующей организационной ячейки Министерства путей сообщения, в чьем ведении до недавнего времени находилась дорога. В настоящее время БАМ ж. д. как управленческое звено ликвидирована, а подведомственные ей отделения переподчинены сопредельным дорогам. Целесообразность этого решения МПС не очевидна, а справедливость требует указать, что именно бывшее руководство БАМ ж. д. инициировало постановку в острой форме проблему неотложного освоения региона БАМ.

Авторами книги являются: академик РАН А. Г. Гранберг (глава 1, п. 4.3), кандидаты экономических наук Е. Б. Кибалов (введение, главы 1, 4, п. 5.1, заключение, послесловие, приложения), А. А. Кин (глава 4, послесловие), канд. геол.-мин. наук Л. А. Бондаренко (глава 2), канд. экон. наук К. П. Глуценко (глава 3), канд. экон. наук Е. Е. Горяченко, В. И. Горяченко (п. 5.1, приложения), А. Е. Ковалева (глава 2, п. 5.2), З. Г. Корнюхина (п. 5.2), канд. техн. наук В. Л. Куперштох (п. 5.2), А. В. Савватеев (п. 4.1), канд. экон. наук В. М. Соколов (глава 2, п. 5.2), канд. физ.-мат. наук А. Б. Хуторецкий (п. 5.1, приложения), канд. экон. наук М. А. Ягольницер (глава 2, п. 5.2).

При написании монографии использовались материалы Научного Совета АН СССР по проблемам БАМ, исследования, выполненные по грантам РФФИ, РГНФ и по заказу МПС РФ.

Авторы выражают благодарность Н. Е. Аксененко, Е. Н. Виноградову, Ю. Н. Полякову, доцентам О. Н. Полосовой и В. Н. Аксенову за содействие в подготовке книги.

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ: СТРОИТЕЛЬСТВО БАМ И ОСВОЕНИЕ РЕГИОНА БАМ

3.1. Строительство БАМ

Рассматривая строительство БАМ в сопоставлении с другими крупномасштабными проектами (создание Братского ТПК, Западно-Сибирского нефтегазового комплекса и др.), можно заметить, что были предприняты усилия учесть уроки реализации этих проектов и избежать традиционных просчетов. Однако далеко не всегда это удавалось — как из-за неадекватности средств решения той или иной проблемы, так и из-за принципиальной неразрешимости ряда проблем в условиях действовавшей экономической и политической системы.

Преобладающей схемой организации строительства в необходимых районах СССР было создание стационарного, постоянно дислоцирующегося в данном районе строительного комплекса. При этом возникало противоречие между ярко выраженной неравномерностью потребности в строительных работах, характерной для освоения новых районов, и необходимостью постоянной загрузки созданных строительных организаций, мощность которых нарастала до уровня, соответствующего максимуму развертывания строительства. После прохождения пика работ вставала проблема загрузки строительной организации на этом уровне, для решения которой в план развития того или иного промышленного узла — места дислокации этой организации — включались все новые и новые стройки, не связанные со специализацией промузла. Кроме того, требовалось дополнительное развитие социально-бытовой инфраструктуры для строителей, ставших частью местного населения, не предусматривавшееся первоначальными наметками.

При сооружении БАМ в широких масштабах использовалось мобильное ведение промышленного и гражданского строительства: привлечение строительных мощностей из других регионов для выполнения конкретного комплекса работ и возвращение их в место постоянной дисло-

кации после завершения работ ("шефское" строительство). Объем работ, выполненных таким способом, составил более 10% сметной стоимости магистрали и почти 50% непроизводственного строительства [1]. Это позволяло значительно смягчить проблему, связанную с неравномерностью загрузки строительных мощностей, но не решило ее полностью, поскольку такая схема организации строительства сочеталась с традиционной — созданием мощных стационарных строительных организаций Минтрансстроя, Минуглепрома, Минэнерго.

Вместе с тем и само мобильное строительство на основе "шефства" было паллиативом, связанным со значительными издержками. Дело в том, что строительный комплекс страны был (и остался) в принципе не приспособленным к мобильному ведению работ (исключая ту его часть, для которой мобильность имманентна: например, транспортное и газопроводное строительство) и поэтому мобильное строительство велось методами, совершенно не адекватными ему. Ресурсно-технологический базис организаций-шефов был ориентирован на ведение работ в обжитых районах на небольшом удалении от места постоянной дислокации; строительные технологии основывались на применении строительных конструкций (в основном железобетонных) низкой степени заводской готовности, тяжелых и габаритных (транспортируемых) и требовали значительных затрат труда и времени на возведение зданий и сооружений. Однако при этом функции шефов совпадали с функциями, характерными для организаций, ведущих мобильное строительство современными методами: он включал не только проектирование, строительство и монтаж, но и изготовление и доставку конструкций, изделий, материалов и оборудования. Для этого использовалась производственная база, расположенная в местах постоянной дислокации организаций-шефов, главным образом в европейской части СССР, т.е. расстояние массовой доставки малотранспортабельных железобетонных конструкций достигало 5—7 тыс. км (в современных ценах доставка 1 т груза на такое расстояние составила бы 1,5—1,7 млн. руб.).

Достаточно очевидно, что затраты на такое "мобильное" строительство непомерны, но поскольку точного учета их не велось (многие издержки шефства не относились на себестоимость магистрали, так как их брали на себя шефствующие республики, края, области), дать количественную оценку их не представляется возможным. Но экспертные оценки показывают, что такие затраты были бы значительно меньше (при тех же технологиях строительства) в случае опережающего создания организациями-шефами производственной базы в узлах

сосредоточенного строительства, даже с последующим ее демонтажом, если после завершения строек нужда в ней отпадет.

Однако создание производственной базы строительства и собственно строительство были организационно разорваны. И на строительстве БАМ повторилась традиционная для строек в необжитых районах и многократно осужденная ситуация: началу строительства не предшествовало создание производственной базы, а ее развитие постоянно отставало от наращивания строительных мощностей.

Широкое развертывание работ на строительстве БАМ началось вообще без тщательной технологической подготовки строительства, хотя принципиальное решение о сооружении магистрали было принято, по-видимому, как минимум за два года до официально объявленного времени (судя по тому, что изыскательские и проектные работы на трассе БАМ проводились с 1967 г., а линия Бам — Тында стала востанавливаться в 1972 г. [2]). Между тем тщательная подготовка могла бы значительно сократить стоимость строительства БАМ.

В данном случае подразумевается создание ресурсно-технологического базиса строительства, адекватного условиям необжитых районов: строительных систем (как для промышленного, так и для гражданского строительства), основывающихся на применении современных легких конструкций высокой степени заводской готовности и требующих минимальных затрат труда и времени для монтажа на строительной площадке (в частности, для гражданских объектов — несколько дней работы бригадой из менее 10 человек) без использования тяжелой строительной техники. К началу 70-х годов такие строительные системы, в том числе соответствующие природно-климатическим условиям трассы БАМ, были широко распространены в мире, поэтому можно было обойтись без длительной их разработки, закупив лицензии или комплектные предприятия, например, в Канаде и(или) Финляндии. Предприятия по изготовлению элементов строительных систем (в комплексе с мобильными строительными подразделениями, выполняющими финишные операции — сборку зданий и сооружений) целесообразно было бы разместить в промышленных центрах Сибири и Дальнего Востока. Во-первых, это позволило бы, в частности, сократить расстояние доставки строительных грузов на БАМ и, во-вторых, после завершения магистрали такие промышленно-строительные предприятия могли бы участвовать в освоении других регионов Сибири и Дальнего Востока.

Анализ начального этапа сооружения БАМ заставляет предположить, что схема организации строительства, основанная на шефстве,

отнюдь не в первую очередь преследовала цель избежать проблем, обусловленных традиционной схемой (возможно, это оказалось просто побочным эффектом). Главным было, видимо, стремление приступить к строительству магистрали как можно раньше, сэкономяв время на создании новых строительных мощностей и их производственной базы (не говоря уже о технологической подготовке строительства) и не считаясь с затратами. Между тем практика неоднократно доказала, что такая экономия затем оборачивается либо значительным превышением первоначально намеченных сроков строительства, либо многократным возрастанием планировавшихся затрат (обычно же происходило и то, и другое). Так что в данном случае сомнительно, явилось ли шефство реакцией на уроки других строек; возможно, были просто повторены традиционные просчеты, но в иной форме. Во всяком случае очевидно, что, смягчив проблему неравномерности потребности в строительных мощностях, шефство оказало заметное влияние на удорожание строительства. Правда, это удорожание было в некоторой степени компенсировано массовым применением принудительного труда — использованием железнодорожных войск, которыми был выполнен весь комплекс работ на восточном участке БАМ.

При строительстве БАМ была предпринята попытка преодолеть и такой традиционный порок крупных сибирских строек, как отставание в развитии социально-бытовой инфраструктуры по количественным и качественным показателям. Проектом предусматривалось создание этой инфраструктуры для эксплуатационного персонала БАМ, полностью удовлетворяющей его нужды. Предполагалось, что к моменту ввода в эксплуатацию отдельных участков магистрали для эксплуатационников уже будут благоустроенное жилье и другие составляющие социальной сферы в полном объеме. Однако эта цель не была достигнута, причем по тем же причинам, что и на прежних стройках.

Главным критерием, на который ориентировались центральные плановые органы, была экономическая эффективность проектов. С этой точки зрения вложения в социальную сферу являются непроизводительной нагрузкой: их рост увеличивает общий объем капитальных затрат, но не повышает результирующие показатели, снижая тем самым коэффициент экономической эффективности капитальных вложений и увеличивая срок окупаемости. Поэтому, рассматривая затраты на социальную сферу как неизбежное зло, их стремились свести к необходимому минимуму. Норматив доли непроизводственного строительства (18%) из-за этого оказался заниженным, что не позволило решить за-

дачу полного удовлетворения потребностей в социально-бытовой инфраструктуре.

Наряду с отсталыми нормами для проектирования снижение "непроизводительных" затрат осуществлялось и корректировкой проектов. Так, при экспертизе технических проектов участков БАМ в 1977 г. были сокращены предусмотренные в них объемы жилищного строительства, при переутверждении проекта БАМ в 1987 г. из него было исключено большое число объектов социальной сферы [3]. В результате в 1987 г. душевая обеспеченность жилой площадью в регионе БАМ была вдвое ниже средней по стране, составляя 6,4 кв.м [4].

Сказалось и отсутствие технологической подготовки строительства БАМ, о котором говорилось выше. Здесь она должна была состоять в организации широкого производства мобильных модулей для создания временных поселков строителей, оснащенных современным благоустройством городского типа (трейлеров, сборно-разборных домов, блок-комнат и т. п.). Для этого даже не надо было закупать лицензии за рубежом, поскольку такие модули (пригодные для сборки жилищ, предприятий сферы обслуживания, конторских помещений и т. п.) были разработаны и даже производились как опытные образцы или малыми сериями многими предприятиями страны; они соответствовали природно-климатическим условиям зоны БАМ и часто не уступали зарубежным образцам.

Хотя данный просчет можно было устранить уже в ходе строительства, этого не произошло. И вместо мобильных поселков строителей возводились, как обычно, временки — щитовые дома, бараки, вагончики, балки и т.п. (доля мобильных жилищ — импортных "бочек" — была ничтожно мала). Из-за нехватки жилья в них и сейчас живут не только строители, но и железнодорожники. Между тем, построенные 15—20 лет назад и рассчитанные на срок службы до 10 лет, эти временки (а их доля в некоторых населенных пунктах доходит до 30—40%), уровень благоустройства в которых и без того предельно низок, практически пришли в негодность.

В целом на строительстве БАМ в полной мере проявился примат производственных интересов над социальными, несмотря на декларации о том, что в центре всего стоит человек. Вся система управления в стране была ориентирована на производственные результаты, в данном случае — на скорейшее строительство объектов собственно магистрали. И даже создание промышленной базы строительства, не говоря уже

о социальной инфраструктуре, рассматривалось как второстепенное и приносилось в жертву выполнению "главной задачи".

Вместе с тем надо признать, что перекосы в социальной сфере на БАМ были все же меньше, чем на других сибирских стройках. Пожалуй, впервые все новые поселки на трассе БАМ, выполненные в капитальном исполнении, в том числе и малоэтажные дома, строились с полным комплексом бытовых удобств — водопроводом, канализацией, центральным отоплением, горячим водоснабжением. Заказчик строительства (МПС), чтобы решить проблему обеспечения объектами социально-бытовой инфраструктуры, предпринял значительные усилия, во-первых, пересматривая проекты и добиваясь включения в них дополнительных объектов социальной сферы, во-вторых, перераспределяя капитальные вложения между производственным и непроизводственным строительством в пользу последнего без сокращения планового ввода в действие производственных мощностей. По утверждению Ю. Н. Полякова [5], вопреки госстроевскому нормативу в 18% доля непроизводственного строительства в проектах была увеличена до 21,4%, а фактически в отдельные годы доходила до 25—35%.

К числу плюсов, отличающих строительство БАМ от реализации других отечественных крупномасштабных проектов, следует отнести организацию управления. Она была близка к теоретическим принципам программного управления и формирования программного комплекса, разработанным советскими экономистами [6].

Суть этих принципов состоит в следующем. В централизованно управляемой экономике программа служит средством разрешения противоречия между стабильностью территориально-отраслевой иерархической системы управления народным хозяйством и динамичностью возникающих в ходе развития проблем, "не признающих" отраслевых и территориальных границ. Это достигается путем формирования системы, предназначенной специально для решения проблемы (программного комплекса): вычленения в народнохозяйственной иерархии необходимых для этого подсистем и элементов и установления горизонтальных связей, обеспечивающих их взаимодействие в процессе решения проблемы. Единство такой системе придает замыкание в новую иерархию (при сохранении существующей) созданием органа управления программой.

Именно так была построена система управления строительством БАМ. Верхним ее уровнем была Комиссия Совета Министров СССР по БАМ, возглавляемая первым заместителем Председателя Совета

Министров, что придавало ей весьма широкие полномочия (по сути, она могла проводить решения, затрагивающие любую подсистему или элемент народного хозяйства). Следующий уровень представляли главные участники строительства: МПС как заказчик БАМ, Минтрансстрой, выступающий в качестве подрядчика и Стройбанк как финансирующая организация (в лице органов управления этими ведомствами), а также другие ведомства, в той или иной степени связанные со строительством магистрали (Госплан СССР, Госстрой СССР, Госснаб СССР, Минобороны, Совмин РСФСР, ЦК ВЛКСМ и др.). Таким образом, пожалуй, впервые в практике реализации крупномасштабных программ в стране было обеспечено единство управления главными составляющими инвестиционного процесса: финансирование — строительство — эксплуатация. Внутри трех главных ведомств выделялось продолжение управленческой пирамиды с нетрадиционной структурой.

Такая организация управления обеспечивала довольно четкую координацию в огромном программном комплексе строительства БАМ и значительно повышала оперативность решений (за счет сокращения длинных цепочек итерационных согласований, характерных для обычной структуры системы управления народным хозяйством). По существу, на программных принципах основывалось шефское строительство — каждый комплекс работ, над которым велось шефство (например, строительство поселков), представлял собой комплексную программу, в которой замыкалось проектирование, согласование проектов с Госстроем и заказчиком, строительство, материально-техническое обеспечение. И при всех издержках шефства, о которых говорилось выше, при такой организации строительства достигалась довольно высокая скорость строительства и комплексность застройки поселков.

Но в полной мере преодолеть ведомственность в системе управления строительством БАМ не удалось. Противоречивость интересов ведомств выразилась в уже упоминавшемся "перетягивании каната" по поводу капитальных вложений в социальную сферу между МПС и центральными плановыми органами. Были и другие проявления нескординированности. Но даже несмотря на них, на фоне производственной и особенно строительной деятельности в стране БАМ представлял собой островок относительного порядка.

Однако при всех достоинствах рассмотренная система управления была ориентирована лишь на одну цель — сооружение магистрали. Освоение региона БАМ она не охватывала и оно осуществлялось в

рамках общей отраслевой системы управления народным хозяйством, хотя это освоение в еще большей степени нуждается в четкой координации, поскольку включает гораздо более разнородные виды деятельности, чем строительство железной дороги (в частности, геологоразведку, инфраструктурное освоение региона, создание разнообразных предприятий и т.д.). Вследствие этого освоение региона испытало на себе все пороки ведомственного подхода к деятельности в новых районах: дублирование работ, несоординированность, противоречивость интересов разных ведомств и каждого из них с народнохозяйственными интересами (из-за чего, в частности, ведомства и не стремились осваивать регион).

По мере завершения строительства БАМ освобождающиеся строительные организации должны были включаться в освоение. Но жесткая линейно-функциональная структура системы управления, хорошо работавшая при единственной цели, была не приспособлена к решению новых задач. Таким образом, существовавшая система управления оказалась тормозом на пути постепенного перехода программного комплекса строительства БАМ от сооружения магистрали к освоению региона.

Решение о строительстве БАМ, принятое в 1974 г., предусматривало создание с самого начала условий для того, чтобы облегчить наращивание мощности магистрали в будущем (т.е. обойтись без ее коренной реконструкции): на западном участке сооружение земляного полотна и опор мостов под два пути, на восточном — под два пути опор больших мостов [7]. Такое решение представляется весьма дальновидным (не исключено, что оно учитывало уроки строительства Транссиба и линии Тайшет — Лена, возводившихся по облегченным нормам и вскоре потребовавших дорогостоящей реконструкции).

Вместо предусмотренного правилами проектирования железных дорог и сметными нормами поэтапного наращивания мощностей проект БАМ был составлен на ввод всей мощности магистрали. Рациональная на определенный момент мощность определялась ситуационно, пусковыми комплексами, которые разрабатывались проектировщиками совместно с заказчиком с учетом сложившегося положения в данный период. Это более гибкий подход, чем заранее предусмотренная этапность, однако в пусковых комплексах не только ограничивалась пропускная способность отдельных участков магистрали, но и непропорционально сокращались в сравнении с проектом объемы работ по ее обустройству и созданию социально-бытовой инфраструктуры. А из-за недостаточного финансирования в ряде случаев части проекта так и остались реализованными лишь “в объеме пусковых комплексов”, т. е.

урезанными. Таким образом, прогрессивный в общем замысел в конечном счете оказался искаженным, что превратило его достоинства в недостатки.

Несмотря на корректировку проекта БАМ в 1987 г., предусматривающую снижение провозной способности магистрали по сравнению с первоначально намечавшейся, к моменту ввода в постоянную эксплуатацию ее мощность оказалась все же избыточной — главным образом из-за завышенной оценки транзитного грузопотока при принятии решения о строительстве, а также из-за низкой интенсивности освоения региона БАМ.

Начавшийся в конце 80-х годов кризис не дал приступить к интенсивному освоению региона БАМ (которое в противном случае, скорее всего, все же началось бы), и предусмотренные резервы наращивания мощности магистрали оказались как бы излишними. Но нет сомнений, что регион БАМ рано или поздно будет осваиваться. И тогда имеющиеся ныне резервы провозной способности магистрали, а затем и возможности ее относительно простого увеличения сослужат хорошую службу: значительно сократится капиталоемкость освоения, что облегчит и ускорит этот процесс.

Однако со столь дальновидным решением, исходящим из интересов перспективы, сосуществовала псевдоэкономия в госплановских и госстроевских традициях, ориентирующаяся на сиюминутный выигрыш, на деле же в перспективе приводящая к дополнительным потерям. В частности, экономия на развитии производственной базы строительства БАМ и на социальной инфраструктуре, о чем уже говорилось. Кроме того, высшие органы управления страной исходили из иллюзии (несмотря на постоянное доказательство практикой противного), что чем быстрее приступить к строительству (вместо того, чтобы затратить определенное время на его тщательную подготовку), тем раньше оно будет закончено.

На этот счет можно отнести главный просчет проекта БАМ — Северо-Муйский тоннель. Протяженность магистрали по варианту, предусматривающему этот тоннель, короче, чем в конкурирующих, что обещало сокращение издержек эксплуатации и послужило главным основанием его принятия. Но при этом не учитывался риск, связанный с более худшими в сравнении с принятыми в проекте горно-геологическими условиями, к тому же трасса тоннеля была крайне недостаточно развешена бурением — возможно, опять же с целью экономии средств на бурении или выигрыша времени. Результат известен. Нужно

лишь добавить, что из-за высоких затрат на обслуживание тоннеля и поддержание в работоспособном состоянии открытого обхода (что необходимо из-за высокой сейсмичности, обуславливающей существенную вероятность аварийных ситуаций в тоннеле) эксплуатационные издержки в принятом варианте окажутся выше, чем в отвергнутых.

Но даже просчет с Северо-Муйским тоннелем не идет ни в какое сравнение с потерями, обусловленными постоянным недостатком финансирования строительства. Растягивание выделяемых капитальных вложений во времени по сравнению с планировавшейся динамикой явилось главной (если не единственной) причиной увеличения сроков строительства. Как следует из рис. 5, фактическая динамика капиталовложений в строительство БАМ (включая линию Бам — Тьнда — Беркакит, но без строительства второго пути линии Тайшет — Лена и производственной базы строительства) до фактического ввода магистрали в постоянную эксплуатацию сильно отличается от плановой.

К сожалению, мы не располагаем данными о плановой динамике инвестиций на весь первоначально намечавшийся период строительства — 1974—1983 гг. Поэтому плановые капиталовложения показаны в виде двух участков: по данным постановления 1974 г. [7], которое устанавливало их объемы лишь на 1975—1980 гг., и постановления 1979 г. [8], определившего сроком сдачи БАМ в постоянную эксплуатацию 1986 г., а завершения в полном объеме — 1988 г. (для 1980 г. плановые объемы на рисунке имеют два значения, так как объемы на этот год есть в обоих постановлениях). Не имели мы также данных о фактической динамике финансирования, и в качестве ее оценки использована динамика освоения капиталовложений (они, по-видимому, практически совпадают), полученная на основе данных ГлавБАМстроя. Количественные значения приведены в текущих (плановые — в сметных) ценах соответствующих лет.

Как видно, на начальном этапе строительства лишь в 1975 г. объем вложений соответствовал плановому (и даже был выше), затем на строительство БАМ выделялось гораздо меньше средств, чем намечалось (а в 1977 г. даже меньше, чем в предшествующем году). В результате строительство магистрали все больше отставало от намеченных планов. В 1979 г. сроки были скорректированы, при этом предусмотренный на 1980 г. объем вложений был на 143,5 млн. руб. меньше, чем по постановлению 1974 г. Однако вновь только в первые два года (1980 и 1981) финансирование соответствовало принятым решениям. Более того, с 1982 г. ежегодный объем вложений стал уменьшаться и в

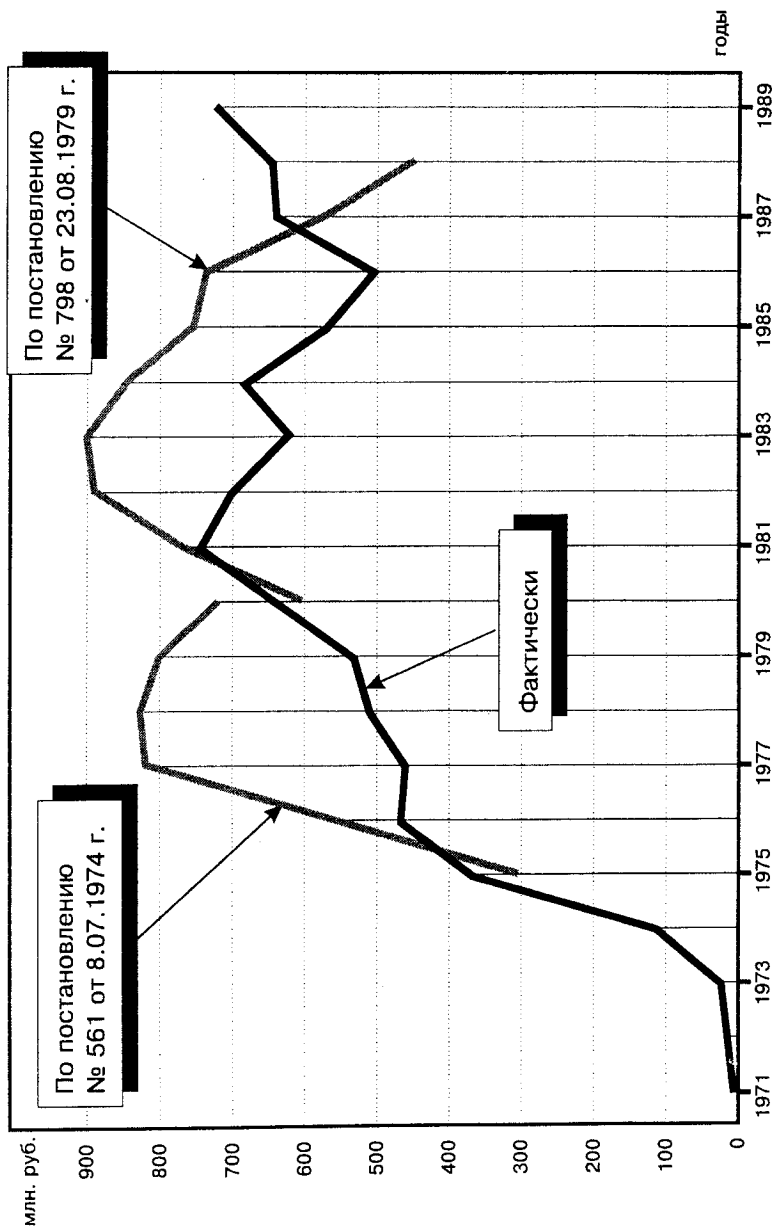


Рис. 5. Плановая и фактическая динамика капиталовложений в строительство БАМ

1983 г., когда согласно плану он должен был быть пиковым, снизился до минимума. Лишь в 1984 г., чтобы открыть сквозное движение по магистрали, объем капитальных вложений был увеличен, но в следующем году финансирование снова сократилось, даже ниже уровня 1983 г. И в противоречии как с теорией, так и с практикой реализации крупномасштабных проектов, согласно которым к концу строительства капитальные вложения спадают, на сооружении БАМ с 1987 г. они стали наращиваться: необходимо было ликвидировать накопившееся отставание и ввести магистраль в постоянную эксплуатацию к новому сроку — в 1989 г.

Представление о том, что растягивание срока вложений при неизменном их общем объеме не вызывает потерь (и даже дает якобы экономию, поскольку меньшая интенсивность строительства требует меньше затрат из-за более низких мощностей производственной базы строительства, а уменьшение потребности в строительных рабочих сокращает затраты на их привлечение и обустройство), основывается на неверном учете затрат, пренебрегающем потерями от увеличения продолжительности строительства. Дело в том, что средства отвлекаются из народного хозяйства, где могли бы давать отдачу. Для экономической теории, не исключая и отечественную тех времен, это положение является чуть ли не триумфом, но советская хозяйственная практика его так и не усвоила.

Экономическая роль срока строительства становится очевидной, если представить, что оно финансируется за счет кредита. В этом случае потери от более длительного срока строительства выражаются в возросшей величине накопленных процентов за кредит. Если же средства на капитальные вложения не заемные, а собственные (что имеет место при бюджетном финансировании проектов, реализуемых государством), потери от связывания средств учитываются с помощью дисконтирования, когда вложения рассматриваются как “заем у самого себя” с процентной ставкой, равной норме дисконтирования (по терминологии отечественных официальных методик, коэффициенту приведения разновременных затрат, принимаемому равным 0,08 [9], что эквивалентно 8% годовых).

Но фактор времени принимался во внимание лишь при планово-проектных расчетах при сопоставлении вариантов, различающихся динамикой вложений. При учете же фактических затрат просто суммировались номинальные затраты за весь период, независимо от того, в каком году они осуществлялись, так что длительность строительства на величину суммы не оказывала никакого влияния. В практике финансового планирования и управления дисконтирование считалось чисто формальной операцией, не

отражающей никаких экономических реалий. Этот нигилизм вытекал из единственности собственника и пользователя средств, выделяемых на капитальные вложения (государства), в социалистической экономической системе, создававшей иллюзию их “бесплатности”.

Суммарные за 1971—1989 г. фактические капитальные вложения в строительство БАМ, динамику которых отражает рис. 5, составили 8,934 млрд. руб. Если учесть потери от связывания средств (которыми всегда пренебрегала советская финансовая практика), приведя эти капитальные вложения к 1990 г., т. е. условно считая ввод магистрали в постоянную эксплуатацию моментом завершения строительства, при норме дисконтирования 8% годовых, получим величину 17 млрд. руб., т. е. в 1,9 раза больше суммы номинальных затрат.

Отсутствие данных о первоначальной плановой динамике инвестиций на весь намечавшийся период строительства БАМ (1974—1983 гг.) не позволяет оценить потери, вызванные снижением интенсивности финансирования и обусловленным этим сдвигом срока окончания строительства. Поэтому сопоставим с планом откорректированный постановлением 1979 г., согласно которому ввод БАМ в постоянную эксплуатацию предусматривался в 1986 г., а полное завершение работ — в 1988 г. При этом до 1979 г. динамика капиталовложений принимается равной фактической, а для 1980—1988 гг. — соответствующей указанному постановлению. В этом случае сумма номинальных годовых вложений составит 8,985 млрд. руб., хотя она на 50 млн. руб. больше суммы фактических затрат, различие составляет лишь 0,6%, так что их можно считать равными и, следовательно, удовлетворяющими требованию “тождества затрат”, необходимому для корректного сравнения вариантов капитальных вложений. При такой гипотетической динамике капитальных вложений их приведение к 1989 г. дает величину 16,2 млрд. руб.

Таким образом, потери от увеличения срока строительства БАМ даже по сравнению с намечавшимся в 1979 г. составляют около 0,8 млрд. руб., что соответствует 6 трлн. руб. в современных (на 1 января 1996 г.) ценах. При этом следует учитывать, что в гипотетическом варианте капитальные вложения приведены к моменту полного окончания работ (через 2 года после предполагавшегося ввода БАМ в постоянную эксплуатацию), тогда как фактические — к моменту ввода в постоянную эксплуатацию, и без учета того, что строительство продолжается. Поэтому реальная величина потерь значительно выше. И очевидно, что в сравнении с вариантом, предусматривавшим окончание строительства в 1983 г., потери неизмеримо больше.

Уменьшение финансирования строительства БАМ было вызвано нехваткой ресурсов на капитальные вложения в народном хозяйстве. Но как показано выше, решение этой проблемы за счет экономии на строительстве БАМ привело к колоссальным потерям, вызванным “замораживанием” на долгое время огромных средств. Альтернативное же решение — всемерное сокращение нового строительства (коли страна строила больше, чем могла себе позволить) — блокировалось давлением на высшие органы управления и планирования многочисленных ведомств, да и с точки зрения плановых органов оно не обладало преимуществами, поскольку упущенные выгоды не учитывались.

Заметим, что если бы строительство БАМ было завершено в 1983 г., по-иному сложилась бы ситуация и с освоением региона БАМ. Дело даже не в том, что значительно раньше был бы открыт транспортный выход в регион, а в том, что средства, на два с лишним десятилетия отвлекавшиеся из народного хозяйства в строительство БАМ, в этом случае с 1984 г. могли бы быть направлены в хозяйственное освоение региона БАМ.

3.2. Хозяйственное освоение региона БАМ

В этой части анализа интересно сопоставить хозяйственное освоение региона БАМ и “региона Транссиба”.

Принятое в 1888 г. предварительное решение о строительстве Транссибирской магистрали исходило из геостратегических интересов, что и не скрывалось властями. Министр финансов С. Ю. Витте прямо заявлял: “Сибирская, Забайкальская и Уссурийская дороги строились, главным образом, по соображениям военно-политическим” [10]. Как указанное, так и последующие решения относительно Транссиба, ход изыскательских и проектных работ и их результаты широко обсуждались в печати, в итоге сформировалось понимание, что строительство магистрали — не самоцель, а средство хозяйственного освоения и развития обширных, богатых природными ресурсами, территорий. В свою очередь под воздействием выработанных в ходе обсуждения представлений о пионерной, освоенческой функции дороги была пересмотрена и официальная позиция в оценке перспектив Транссиба, признавшая данную функцию ведущей [11]. Это позволило заранее определить мероприятия по освоению “региона Транссиба” и с самого начала строительства приступить к их реализации.

Тем не менее предполагалось, что магистраль долгое время будет действовать как транзитная, обеспечивая в значительной мере между-

народные перевозки. Исходя из этого и проектировалась провозная способность Транссиба. Однако транзитные грузопотоки оказались гораздо меньше ожидаемых, за исключением периода русско-японской войны, а результаты этой войны сделали роль Транссиба в международной торговле незначительной. Но в то же время освоение “региона Транссиба” происходило гораздо интенсивнее, чем предполагалось, вызвав стремительный рост производительных сил уже в первые 5—7 лет строительства магистрали. И основную загрузку обеспечили не транзитные перевозки, а перевозки из различных районов Сибири, потребность в которых превысила провозную способность магистрали. Таким образом, убыточность и бездоходность Транссиба в начальный период его эксплуатации были обусловлены недостаточной пропускной способностью, что потребовало реконструкции магистрали уже в ходе строительства — в 1898 г. и затем снова в 1903 г. [12].

Предыстория принятия постановления о начале строительства БАМ в 1974 г. неизвестна, но, насколько можно судить по косвенным данным, первоначально — как и в случае Транссиба — преобладающими были военно-политические соображения, перед которыми экономическая целесообразность, естественно, отступала на задний план. Тем более что на качественном уровне необходимость во второй широтной магистрали в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке была довольно ясна: транспортная схема с единственной магистралью весьма уязвима (так, в 1973 г. из-за наводнения было на две недели полностью перерезано железнодорожное сообщение с территориями к востоку от Байкала), расположение Транссиба, примыкающего к южной границе этого региона, ограничивает доступ к богатым ресурсами северным районам, сдерживая их хозяйственное освоение и т. п.

Но затем в расчет вступили экономические соображения, по-видимому, потеснившие даже военно-политические. Прежде всего это беспрецедентно высокий уровень мировых цен на нефть и другие сырьевые ресурсы в 70-х годах наряду с представлением о практической неограниченности в обозримом будущем углеводородных запасов Западно-Сибирского нефтегазового комплекса (ЗСНГК). Рост цен связывался с исчерпанием невозобновимых ресурсов в капиталистическом мире, вследствие чего он экстраполировался на будущее (как неотъемлемую черту нового этапа экономического развития рассматривали его даже некоторые западные экономисты [13]). Все это позволяло рассчитывать на устойчиво высокие доходы от экспорта западносибирской нефти в перспективе, а роль БАМ, как представлялось, за-

ключалась в том, чтобы обеспечить ее доставку на Дальний Восток для выхода на рынок Японии и, возможно, США. То же относилось и к сырьевым ресурсам региона БАМ (лес, уголь и др.), но им придавалось второстепенное значение.

К таким выводам приводит содержание двух постановлений о строительстве БАМ и их сопоставление. Не публиковавшееся постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 8 июля 1974 г. определяет годовой объем перевозки грузов в восточном направлении в 35 млн. т в год, в том числе 25 млн. т сырой нефти, и содержит конкретные задания по обеспечению транспортировки нефти на Дальний Восток; об освоении ресурсов региона БАМ в нем вообще речь не идет. В опубликованном же в широкой печати постановлении ЦК КПСС [14] о нефтеэкспортной направленности БАМ умалчивается, но говорится, что строительство магистрали “позволит ускорить развитие производительных сил Сибири и Дальнего Востока, вовлечь в хозяйственный оборот крупнейшие запасы полезных ископаемых и леса”.

Таким образом, обе магистрали — Транссиб и БАМ — задумывались как транзитные. Но решение о необходимости строительства БАМ в отличие от Транссиба было принято келейно (неизвестно даже когда). Поэтому за ним не последовало широкого научного обсуждения, которое могло бы скорректировать первоначальное понимание роли и перспектив БАМ (в частности, на основе представлений о циклической природе рынков невозпроизводимых ресурсов в долгосрочной перспективе) и факторов экономической эффективности магистрали, что, несомненно, привело бы к совмещению во времени строительства магистрали и хозяйственного освоения региона БАМ, а также к более рациональному сочетанию этих процессов. Обнародовано же было решение уже о начале строительства БАМ, причем начаться оно должно было в этом же, 1974 году (а фактически работы уже велись). И экономическое обоснование освоения региона БАМ, а также определение самого содержания этого освоения и необходимых для него мероприятий осуществлялось задним числом, после того как работы в регионе начались. Характерно, что и в дальнейшем гласность по вопросам БАМ была весьма ограниченной. Постановления ЦК КПСС и Совмина СССР — как упоминавшиеся, так и другие, содержавшие принципиальные решения относительно БАМ — в широкой печати не публиковались, а многие работы по проблематике БАМ, включая фундаментальные труды и сборники докладов широкомасштабных конференций, выходили с грифом “Для служебного пользования”.

Освоение “региона Транссиба” происходило главным образом за счет рыночной самоорганизации (мероприятия, осуществляемые в ходе строительства дороги, оказали заметное влияние на интенсивность освоения, но определяющими не были). Транспортная доступность богатых природными ресурсами районов вызвала приток капиталов сюда. Если первоначально промышленное освоение определялось прежде всего формированием и интенсивным развитием добывающих отраслей [15], то по мере становления центров этих отраслей они обрастали обрабатывающими предприятиями, торговой и финансовой инфраструктурой и т. д., становясь точками роста, притягивающими еще более возрастающий приток капиталов. Кроме того, наличие железной дороги, повысившее привлекательность Сибири и Дальнего Востока, усилило переселенческое движение, что явилось немаловажным фактором ускорения развития “региона Транссиба”. Таким образом, магистраль автоматически создала комплекс благоприятных условий для экономического развития в районах своего прохождения.

Следует сказать, что сравнивать опыт Транссиба (а также ранний опыт освоения необжитых территорий в США и Канаде) с освоением региона БАМ можно с существенными оговорками (сверх различия экономических систем). Одно из важных отличий состоит в том, что значительную роль тогда играло сельскохозяйственное освоение территорий, через которые проходили железные дороги. Высокую его интенсивность обеспечивало выделение земельных участков за очень низкую плату или даже бесплатно. Отсутствие частного землевладения в СССР исключало этот путь, да и в настоящее время такая льгота не стала привлекательной, тем более что условия для ведения сельского хозяйства в регионе БАМ малоблагоприятны. Кроме того, Транссибирская магистраль прошла на многих участках через уже заселенные в той или иной мере территории, что в значительной мере способствовало ускоренному хозяйственному росту в “регионе Транссиба”. БАМ же на всем протяжении проходит практически через незаселенные территории.

При освоении региона БАМ (во всяком случае вначале) как бы подразумевалось, что наличие магистрали также автоматически создаст благоприятные условия для развития прилегающего региона. Но в централизованно управляемой экономике такого автоматизма быть не может из-за отсутствия экономической самоорганизации (именовавшейся в советской политэкономии “стихийностью”), поскольку единственным субъектом хозяйственной деятельности является государство. В отличие от частных предпринимателей, мотивация которых основана на соображениях экономической выгоды, толкающих их на освоение новых территорий (когда возникают предпосылки для этого), ведомства руководствуются совершенно

инными интересами (не совпадающими и с общегосударственными), которые отнюдь не побуждают их к экспансии в новые регионы.

Поэтому обеспечить интенсивное и комплексное освоение региона БАМ можно было, только сосредоточив управление этим процессом на общегосударственном уровне, заставляя ведомства действовать в общегосударственных интересах и скоординированно. Однако единой программы освоения региона БАМ так и не было официально принято, хотя работа над ней началась еще в 1974 г. Уже в 1975 г. были получены первые результаты, изложенные в предварительном научном докладе [16], а в 1977 г. выработаны научные основы программы [17]. В 1980 г. Научным советом по проблемам БАМ была предложена система мероприятий целевой комплексной программы хозяйственного освоения зоны БАМ, но лишь в 1982 г. Госплан СССР разработал первый проект программы, который так и не был утвержден. Вместо этого было решено разработать программу на период до 2000 г. К следующему пятилетнему плану (в 1984—1985 гг.) Госплан СССР подготовил и представил на утверждение такой проект программы, который также не был принят. И лишь в 1987 г. постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР была утверждена программа развития производительных сил Дальнего Востока и Забайкалья, в которую были включены в качестве составной части основные положения программы освоения региона БАМ.

По поводу последней можно сказать, что она не определяла взаимозавязанный комплекс мероприятий, направленный на реализацию четко очерченной цели (или группы целей), что считается неотъемлемым признаком комплексной программы. Тем самым не было и предмета координации деятельности участников программы, а также необходимости в создании механизма управления реализацией программы, основная функция которого и состоит в такой координации. По сути программой данный документ является только по названию, по содержанию же это просто территориальный план. В части освоения региона БАМ эта программа была заранее обречена на неудачу, поскольку оно тонуло среди многочисленных направлений развития столь обширной территории, и потому никаких условий для концентрации усилий и ресурсов на освоении региона и, тем более, четкой координации этого процесса не создавалось.

Из-за отсутствия единой программы освоения региона БАМ выделявшиеся на это (по отраслевому принципу) средства расплылись по участвовавшим в нем ведомствам, использовавшим их нерационально, а нередко и в иных целях. Ведомства действовали разрозненно, да и само освоение было вялым и некомплексным. Программная система управ-

ления деятельностью в регионе БАМ, как уже говорилось в предыдущем параграфе, была узко ориентирована лишь на строительство железнодорожной магистрали, освоение же региона велось на основе отраслевого принципа управления. В этом еще одно отличие от Транссиба.

Аналогом Комиссии Совмина СССР по БАМ при строительстве Транссиба был Комитет Сибирской железной дороги, имевший статус высшего правительственного органа. Исполнительные функции осуществляли органы более низких уровней — вновь сформированные (в МПС — Управление по сооружению Сибирской железной дороги) или наделенные дополнительными полномочиями (генерал-губернаторы) [18]. Но Комитет Сибирской железной дороги ориентировался не только на строительство Транссиба, но и на хозяйственное освоение природных ресурсов в зоне экономического воздействия магистрали [19]. Так, еще во время изысканий Транссиба началось форсированное геологическое изучение местности, приведшее к открытию ряда месторождений полезных ископаемых. Уже на первом заседании комитета был поднят вопрос “о желательности возбуждения производительных сил в районе дороги” [20]. Вскоре была разработана система “вспомогательных предприятий”, направленных не только на обеспечение нужд строительства магистрали, но и на заселение и промышленное развитие прилегающих территорий.

Можно сказать, что Комитет Сибирской железной дороги был программным органом управления, а строительство Транссиба по существу являлось комплексной программой в современном понимании, выработанном советскими экономистами (с той поправкой, что реализовывалась она в рыночной среде). Так что первой отечественной программой был отнюдь не план ГОЭЛРО, как традиционно считалось в советской экономической литературе, а строительство Транссиба.

Из-за того, что при реализации проекта БАМ основное внимание было сосредоточено почти целиком на сооружении самой магистрали, а хозяйственное освоение региона БАМ ограничилось созданием лишь угледобывающих и лесопромышленных предприятий, широкое и комплексное освоение региона не состоялось. За время строительства магистрали не было даже проведено сколь-либо полного геологического изучения региона. И это при том, что еще в 30-е годы проработки проекта БАМ исходили из того, что сооружение магистрали может быть экономически оправдано лишь в случае, если оно будет сопровождаться хозяйственным строительством в ее зоне [21].

В результате сейчас БАМ используется в основном как транзитная дорога, но транзитных потоков в ожидавшихся размерах не оказалось, во-первых, вследствие того, что запасы углеводородов в ЗСНГК оказались гораздо ниже предполагаемых, во-вторых, из-за падения мировых цен на нефть. К тому времени, когда магистраль была построена еще наполовину, мировой рынок был заполнен ресурсами, на экспорт которых делалась ставка при принятии решения о строительстве БАМ [22]. Но в отличие от Транссиба, этот регион не стал источником интенсивного роста грузопредъявления (за исключением Южной Якутии), поскольку его хозяйственное освоение не состоялось.

Из-за ошибочной оценки ожидаемых транзитных (в первую очередь, международных) грузопотоков и Транссиб, и БАМ после завершения строительства оказались убыточными. Но если убыточность Транссиба в первые годы его эксплуатации (к 1908 г. он уже приносил прибыль) была обусловлена неспособностью обслужить в полном объеме грузопредъявление из “региона Транссиба”, ибо технико-эксплуатационные параметры его были ориентированы на транзитные перевозки, то в случае БАМ, наоборот, имеется резерв провозной способности, но нет адекватного грузопредъявления в зоне прохождения магистрали.

Вместе с тем узкоотраслевая оценка экономических результатов строительства железной дороги, учитывающая лишь ее транспортную функцию и осуществляемая по коммерческим показателям функционирования дороги, не отражает истинной картины. Основным источником экономического эффекта инфраструктуры является не ее деятельность сама по себе, а воздействие на функционирование и развитие обслуживаемых ею отраслей. Поэтому преобладающая часть эффекта проявляется не прямо, а косвенно, в других отраслях. В особенности это справедливо для транспортной инфраструктуры во вновь осваиваемых регионах, где ее создание является главной предпосылкой освоения.

Инфраструктурная (а в новых районах также и пионерная, освоительская) функция железной дороги требует оценки экономической эффективности ее функционирования, а также капитальных вложений в ее создание по совокупности воздействия на экономическое развитие, т. е. с народнохозяйственных позиций. К пониманию этого российские специалисты пришли еще при обсуждении перспектив Транссиба в конце прошлого века, указывая, что степень выгодности (убыточности) эксплуатации магистрали нельзя оценивать только отчетными цифрами прибылей (убытков), необходимо учитывать ее роль как фактора раз-

вития Сибири, и определять эффективность вложений в строительство Транссиба с учетом совокупной стоимости продукции, полученной в результате интенсификации традиционных и возникновения новых производственных структур, вызванных радикальным изменением транспортной ситуации в Сибири. Отмечалось также, что наряду с косвенными выгодами для государства от развития производительных сил строительство магистрали дало и прямые, заменив прежние государственные средства сообщения (в частности, для перевозки почты по Сибирскому тракту) и тем самым ликвидировав расходы на них. Более того, прямые выгоды получила и сама железнодорожная отрасль, но на других железных дорогах: в 1901 г. эксплуатация Транссиба (состоявшего еще из отдельных участков) принесла убыток в 2 млн. руб., но смежные с ним линии европейской части России от грузообмена с Сибирью получили дополнительный доход в 5 млн. руб. [23].

Подход к оценке экономической эффективности железнодорожного строительства в Сибири с народнохозяйственных позиций — не по величине грузопотока, а по составу вовлекаемых в хозяйственный оборот природных ресурсов — нашел и официальное признание, в частности таких органов, как МПС, Особое межведомственное совещание по выработке пятилетнего плана железнодорожного строительства, Комитет Сибирской железной дороги [24].

Принцип “окупаемого (с позиций железнодорожного ведомства) финансирования” в отношении транспорта Севера отвергается и за рубежом, в частности, в Канаде [25].

Все сказанное относится, естественно, и к БАМ. Сама по себе нынешняя убыточность магистрали еще ничего не говорит о ее экономической эффективности. Вклад в эффект дают не только поступления от перевозок, но и замена прежних способов грузового сообщения в регионе БАМ (в частности, авиационного) железнодорожным и деятельность созданных в регионе производств (угледобычи, лесной промышленности). Поэтому при расчете совокупного экономического эффекта получение результатов должно учитываться наряду с капитальными затратами еще до момента завершения магистрали. Однако вследствие малых масштабов освоения величина совокупного экономического эффекта магистрали и промышленной деятельности в регионе БАМ отрицательна (по грубым прикидкам, так как отсутствие необходимых данных не позволило провести сколь-либо полный расчет, но и такой расчет качественно результат не изменит).

Поскольку для анализа фактического хозяйственного освоения региона БАМ предмета, по сути, нет, приходится обратиться к тому, как оно задумывалось в различных концепциях, лежащих в основе проектов программ освоения. Многие известные концепции во многом схожи, так как представляют собой единую последовательно развивавшуюся и модифицировавшуюся разработку: предварительный научный доклад [26], Научные основы программы хозяйственного освоения зоны Байкало-Амурской магистрали, Система мероприятий целевой комплексной программы хозяйственного освоения зоны БАМ, проект целевой комплексной программы освоения зоны Байкало-Амурской магистрали (с выделением этапа до 2000 г.), Дальневосточная программа. Выделяются лишь проект "Концепции освоения зоны БАМа и железнодорожной линии Беркамит — Томмот — Якутск с учетом привлечения иностранных инвестиций для комплексного развития этого региона", подготовленный Министерством экономики РФ в 1992 г., и "Программа долгосрочного развития Дальнего Востока с учетом закрепления населения, структурной перестройки и вовлечения региона в мировое хозяйство через страны Азиатско-Тихоокеанского региона", разработанная СОПСиЭС в 1996 г.

Не рассматривая подробно перечисленные работы, коснемся только одного вопроса — цели, которая, по определению, является центральным, организующим моментом любой программы. С постановки цели начинается разработка программы согласно логике программного подхода.

Но как бы подробно ни была проработана цель, содержание программы она не определяет, поскольку может быть достигнута с помощью различных средств. Выбор средств достижения цели на основе анализа и выбора возможных альтернатив (иногда даже взаимоисключающих) осуществляется на следующем этапе разработки программы, после чего определяется комплекс мероприятий, который и составляет ее содержание. Наличие количественной характеристики цели программы позволяет оценить вклад каждого мероприятия (с учетом их взаимосвязей) в достижение цели и, следовательно, выбрать наиболее эффективный набор мероприятий. Из сказанного видно, насколько важно при разработке программы четко различать цели и средства. Так, если в дереве целей на нижнем уровне место некоторой подлинной цели будет занимать средство, она автоматически становится безальтернативной и вопрос о способе ее достижения отпадает сам со-

бой. Между тем путаница между целями и средствами — типичная ошибка отечественных плановых и программных разработок.

Членение генеральной цели на подцели следующего уровня сделано лишь в предварительном научном докладе [27], другие концепции программы освоения региона БАМ (и разработанные на их основе проекты программ) развернутого описания цели в виде дерева целей не содержат и ограничиваются лишь формулировкой генеральной цели. Различаясь деталями формулировки, целевые установки программы освоения региона БАМ во всех концепциях в основном совпадают и заключаются в создании новой промышленной зоны (по-иному, в развитии производительных сил этого региона), базирующейся на использовании природных ресурсов региона. По сути здесь налицо тавтология: цель программы освоения состоит в том, чтобы освоить регион БАМ, поскольку развитие производительных сил, создание промышленного района на необжитой территории и есть ее хозяйственное освоение.

Отметим прежде всего неоперациональность поставленной таким образом цели: степень и даже сам факт ее достижения определить невозможно. Но это было обычным делом для отечественной практики. В сходных случаях цель “конкретизировалась” путем подмены ее средствами: определялся тот или иной набор мероприятий (например, создание некоторого комплекса производств, выполнение которого и считалось достижением цели). Так что генеральная цель программы не играла практически никакой организующей роли: ей мог соответствовать произвольный (по масштабам и содержанию) набор мероприятий — какое бы предприятие не создавалось в необжитом районе, его создание является частью деятельности по хозяйственному освоению.

Второй важный момент состоит в том, что и само освоение региона (как и вообще развитие производительных сил и экономический рост) — не конечная цель, а лишь средство для решения каких-то задач. Исходить следует из конечных целей, т. е. из того, для чего осваивается регион (и тогда может оказаться, что цели можно достичь иными средствами, нежели с помощью освоения данного региона). В странах с рыночной экономикой хозяйственное освоение новых территорий обычно рассматривается как средство повышения уровня жизни и увеличения занятости (хотя в ряде случаев переплетается с ними, а то и доминировать могут и другие соображения: например, национальная безопасность при освоении приграничных территорий).

О влиянии освоения региона БАМ на занятость и доходы населения упоминается лишь в концепциях последних лет (1992 и 1995 гг.), в

разработанных же во времена социализма указывается, что освоение региона должно обеспечить удовлетворение народного хозяйства страны в имеющихся в регионе природных ресурсах (и продуктах их переработки). Вопрос о нужности этих ресурсов для народного хозяйства не возникал — полагалось, что народнохозяйственный комплекс поглотит всё. А промежуточность и этой цели — вовлечение в хозяйственный оборот дополнительных ресурсов — во внимание не принималась, исходя из того, что развитие производства осуществляется в конечном счете в интересах роста благосостояния страны. Однако в действительности производственное развитие во многом превращалось в самоцель (“заводы для заводов”), не внося вклада в благосостояние даже “в конечном счете”.

Таким образом, генеральная цель программы — производственно-технологическая: создание еще одного сырьевого цеха “единой фабрики”, какую представляло собой народное хозяйство СССР. И потому преобладали в программе интересы народнохозяйственного комплекса. Население региона БАМ — существующее и(или) будущее — при этом рассматривалось лишь как один из видов ресурсов, необходимых для реализации программы (“трудовые ресурсы”); соответственно социальные составляющие ее цели не имеют самостоятельной ценности, их значение подчиненное — служить средством достижения производственной цели.

Что же касается региональных интересов — тех административно-территориальных образований, на территории которых располагается регион БАМ, — то их целевые установки указанных концепций вообще не принимают во внимание (только в официально утвержденной “Дальневосточной программе” регион БАМ рассматривается в составе включающей его территории, но и там это соединение чисто механическое). Вследствие этого реализация программы освоения региона БАМ, в каком бы варианте оно ни осуществлялось, привело бы в лучшем случае к примату народнохозяйственных интересов над региональными, а скорее всего — к игнорированию последних.

Характер целевых установок в значительной мере предопределял политику капитальных вложений в предполагаемое освоение региона БАМ (хотя она явно не формулировалась, ее можно реконструировать по предлагаемому в различных программных разработках распределению капитальных вложений по различным направлениям). Но вместе с тем оставалась и некоторая степень свободы, в частности, в определении общего объема капитальных вложений и их динамики, в немалой

степени зависящих от предполагаемых способа организации строительства и строительных технологий. Не обсуждая подробно этот аспект проектировок освоения региона БАМ, ниже мы сформулируем основные выводы, к которым привел их анализ.

Итак, несмотря на некоторые позитивные моменты, в целом строительство БАМ осуществлялось в традиционном стиле советских “строек века”, главная черта которого — решение проблемы с наскока, без тщательной технологической подготовки строительства, за счет энтузиазма, использования административных рычагов партийного управления для привлечения мощностей и ресурсов отдельных регионов (“шефство”), и применения принудительного труда солдат. Решение главной задачи любой ценой вызвало крупные растраты средств, а близорукая и мелочная госплановская “экономия” в конечном счете приводила к еще большему их увеличению. И, как всегда, социальные интересы — при том, что им уделялось больше внимания, чем в прежней практике — оставались на заднем плане. В целом же проведенный анализ позволяет сделать три следующих основных вывода относительно сооружения БАМ и предполагавшегося освоения региона БАМ.

1. Целевые установки, положенные в основу обоих проектов — сооружения БАМ и освоения региона БАМ — следует признать неверными.

Одна из первоначальных целей строительства БАМ — обеспечение широкомасштабного экспорта нефти из ЗСНГК — была утопической, основанной на непонимании циклической природы рынков ресурсов в долгосрочной перспективе, а также на переоценке потенциала ЗСНГК. Ориентация на такую цель привела к оценке освоения региона БАМ лишь как сопутствующего и второстепенного; и как следствие оно было осуществлено в незначительных масштабах. В совокупности это привело к тому, что полученный от строительства магистрали эффект оказался отрицательным.

Как для строительства БАМ, так и для освоения региона БАМ характерен примат производственного аспекта целей над социальным, что обусловило более низкое качество жизни населения региона в сравнении с обжитыми территориями; на втором плане находился и экологический аспект.

2. Политика капитальных вложений в строительство БАМ была ошибочной; неверно была определена в концепциях программы освоения и политика капитальных вложений в освоение региона БАМ.

При строительстве БАМ уровень финансирования почти постоянно был ниже планового, что значительно растянуло сроки сооружения магистрали. Это вызвало колоссальные (но неучтенные) экономические потери, обусловленные связыванием на длительный срок отвлеченных

из народного хозяйства средств. При своевременном же завершении строительства появилась бы возможность переключить капитальные вложения на освоение региона БАМ. Таким образом, перенос срока ввода БАМ в эксплуатацию задерживал начало освоения региона БАМ не только прямо — из-за отсутствия транспортного доступа к региону, но и косвенно, по финансовым причинам.

Проектируемая динамика капитальных вложений в освоение региона БАМ ориентировалась на традиционные технологии строительства, используемые в обжитых районах, причем с нормативной продолжительностью строительства, в 3—4 раза превышающей мировые. Освоение региона в соответствии с таким подходом привело бы к длительному омертвлению капитальных вложений и гигантским (в несколько десятилетий) срокам окупаемости. Негативной стороной указанной динамики является ее характер: во-первых, смещение пика вложений в сторону начального момента (тогда как при учете потерь от связывания средств выгоднее смещение пика в сторону конечного), во-вторых, "сглаживание" пиковых объемов строительства в некоторых проектировках (что обусловлено расчетом на традиционную организацию строительства — на основе стационарных строительных мощностей — и преследовало цель сделать их загрузку более равномерной), приводит к увеличению связывания средств.

3. Принятый при сооружении БАМ метод возведения жилых поселений и ряда производственных объектов был неадекватен условиям районов нового хозяйственного освоения. Этот метод (шефство) основывался на принципах мобильного ведения работ, когда строительные мощности перемещаются на период строительства из места постоянной дислокации в пункт ведения работ, а материалы, конструкции и детали получают со своей стационарной производственной базы, находящейся в обжитом районе. Но ресурсно-технологический базис привлеченных строительных мощностей не соответствовал такой организации строительства, поэтому применялись традиционные, трудоемкие и транспортные технологии строительства, пригодные для ведения работ лишь на небольшом удалении от производственной базы. Это вызвало значительное удорожание строительства даже по сравнению с применением тех же технологий, но с созданием вновь производственной базы строительства вблизи мест ведения работ.

26. **Абстракция** “оперирующая сторона” наполняется конкретным содержанием в зависимости от того, в рамках какого подхода решается проблема развития региона БАМ: национального, межрегионального или локального.

27. **Группа экспертов** была сформирована по указанию зам. министра путей сообщения Аксененко Н. Е., которому авторы, пользуясь случаем, выражают признательность за оказанную помощь.

Глава 2

1. **Куперштох В. Л., Соколов В. М., Суспицын С.А., Ягольницер М. А.** Методические основы выделения депрессивных и отсталых регионов// Регион: экономика и социология: – 1996, № 2. С. 3–33.

2. **Проблемы** комплексного освоения минеральных ресурсов зоны БАМа. Новосибирск, 1986. С. 54–65.

3. **Володин Р. Н., Чечеткин В. С., Богданов Ю. В. и др.** Удоканское месторождение медистых песчаников// Геология рудных месторождений. 1994, № 1.

4. **Геология** зоны БАМ. Геологическое строение, т. 1. – Ленинград: Недра, 1988.

5. **Недешев А. А., Котельников А. М.** Удоканский меридиан БАМа. – Иркутск: Восточно-Сибирское книжное издательство, 1985.

6. **Проблемы** хозяйственного освоения зоны Байкало-Амурской магистрали (материалы конференции). – Новосибирск, 1975.

7. **Серов А.** Геологический Drang nach Osten. – Коммерсантъ – DAILY, 8.08.1995 г.

8. **Аскаратэ Х. Э.** Характеристика горнодобывающего сектора как сферы социально-экономической деятельности. — “Планирование и финансирование геологических и горнорудных работ в условиях рыночной экономики.” – М., 1994. С. 33–50.

9. **О состоянии** минерально-сырьевой базы России// Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1996, № 1. С. 4–12.

Глава 3

1. **Поляков Ю. Н.** К 20-летию начала строительства БАМ// Ж.-д. транспорт. Сер. “Строительство. Проектирование”/ Экспресс-информация. – М.: ЦНИИТЭИ МПС, 1994.

2. **БАМ:** первое десятилетие. 2-е изд./ Под ред. А. Г. Аганбегяна, А. А. Кина. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1985.

3. **Поляков Ю. Н.** К 20-летию начала строительства БАМ.

4. **Скороходов Ю. Т.** Советский Дальний Восток: проблемы и перспективы// Проблемы Дальнего Востока. 1988. № 2.

5. Поляков Ю. Н. К 20-летию начала строительства БАМ.

6. Лейбкинд А. Р., Рудник Б. А. О структурном аспекте разработки комплексных народнохозяйственных программ// Известия АН СССР. Сер. экономическая. 1975. № 3; Петраков Н. Я., Руднева Е. В. О роли, месте и функциях комплексных программ в управлении социалистической экономикой// Экономика и математические методы. – 1978. Т. XIV. Вып. 4; Тамбовцев В. Л., Тихомиров А. А. Организация управления комплексными программами. – М.: Изд-во МГУ, 1988.

7. О строительстве Байкало-Амурской железнодорожной магистрали: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 8 июля 1974 г. № 561. В отличие от одноименного постановления ЦК КПСС, этот документ не был опубликован (хотя не имел грифа секретности), он рассылался по организациям, причастным к вопросам БАМ.

8. О мерах по обеспечению строительства Байкало-Амурской железнодорожной магистрали: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 августа 1979 г. № 798. Это постановление также не публиковалось в широкой печати.

9. Типовая методика определения экономической эффективности капитальных вложений. – М., 1969.

10. Витте С. Ю. Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов. – СПб., 1910.

11. Сигалов М. Р., Ламин В. А. Железнодорожное строительство в практике хозяйственного освоения Сибири. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1988.

12. Колесов Л. И. Межотраслевые проблемы развития транспортной системы Сибири и Дальнего Востока. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1982.

13.. См., например: Mote V. L. BAM, boom, bust: analysis of a railway's past, present and future// Soviet Geography. 1990. Vol. XXXI, № 5.

14. О строительстве Байкало-Амурской железнодорожной магистрали. Постановление ЦК КПСС от 8 июля 1974 г.// КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – М.: Политиздат, 1978. Т. 11.

15.. Сигалов М. Р., Ламин В. А. Железнодорожное строительство в практике хозяйственного освоения Сибири.

16. Проблемы хозяйственного освоения зоны Байкало-Амурской магистрали: (Предварительный научный доклад). – Новосибирск, 1975.

17. Научные основы программы хозяйственного освоения зоны Байкало-Амурской магистрали/ Научный совет по проблемам БАМ АН СССР. – Новосибирск, 1977.

18. Колесов Л. И. Межотраслевые проблемы развития транспортной системы Сибири и Дальнего Востока.

19. Сигалов М. Р., Ламин В. А. Железнодорожное строительство в практике хозяйственного освоения Сибири.

20. **Отчет** по Комитету Сибирской железной дороги за 1893—1897 гг. – СПб., 1897.
21. **Сигалов М. Р., Ламин В. А.** Железнодорожное строительство в практике хозяйственного освоения Сибири.
22. **Mote V. L.** BAM, boom, bust: analysis of a railway's past, present and future.
23. **Сигалов М. Р., Ламин В. А.** Железнодорожное строительство в практике хозяйственного освоения Сибири.
24. **Второй** журнал заседания Особого межведомственного совещания по выработке плана железнодорожного строительства на предстоящее пятилетие. 1917–1922 гг. Пг.: 1917.
25. **Arctic transportation conference, Yellowknife, December 1970. Proceedings.** Ottawa, 1971. Vol. 3.
26. **Проблемы** хозяйственного освоения зоны Байкало-Амурской магистрали.
27. Там же.

Глава 4

1. **Ларичев О. А.** Методологические проблемы практического применения системного анализа/ В сб.: Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. 1979. – М.: Наука, 1979. С. 210–218.
2. **БАМ: Первое десятилетие** (под ред. А. Г. Аганбегяна, А. А. Кина), 2-е изд. – Наука, СО АН СССР. – Новосибирск, 1985.
3. **Гудок.** 1995. 26 июля.
4. **Строительная газета.** 1995. № 52.
5. **Леонтьев С.** Зона невозврата// Независимая газета. 1995, 11 октября. – С. 5.78.
6. **Строительная газета.** 1989. 17 января.
7. **Гудок.** 1995. 26 июля.
8. Независимая газета. 1993. 25 ноября.
9. **Вилкас Э. И., Майминас Е. З.** Решения: теория, информация, моделирование. – М.: Радио и связь, 1981.
10. **Лидлейн Н. А.** Буржуазные теории экономического развития (критический анализ)/ Отв. ред. И. М. Осадчая, А. Я. Эльянов. – М.: Мысль, 1978.
11. **Гэлбрэйт Дж. К.** Экономические теории и цели общества. – М.: Прогресс, 1976; **Clark J. M.** Economic institutions and human welfare. – N. Y., 1957.
12. См., например: **Макаров И. М., Соколов В. Б., Абрамов А. Л.** Целевые комплексные программы. – М.: Знание, 1980.
13. **The project and its life cycle.** Vol. 1. Economic Development Institute of the World Bank. – Washington, 1994.