

Е. Т. АРТЕМОВ

Институт истории и археологии УрО РАН, Екатеринбург

СТРАТЕГИЯ И ПРАКТИКА ХОЗЯЙСТВЕННОГО ОСВОЕНИЯ ВОСТОЧНЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ В ПАНОРАМЕ «СОВЕТСКОГО ВЕКА»*

Статья посвящена анализу основных направлений советской региональной промышленной политики. Отмечается, что в ее стратегии важное место отводилось опережающему, комплексному развитию восточных регионов. Эта установка содержалась практически во всех долгосрочных народнохозяйственных планах, начиная с первых пятилеток. Однако наиболее заметный сдвиг производства и населения на Восток страны наблюдался в годы «сталинской индустриализации» и Великой Отечественной войны. Затем, по мере трансформации «командной экономики» в «экономику согласований» результативность осуществления подобных планов стала снижаться, что наглядно подтверждается данными статистики. И на «излете» советской эпохи от курса на ускоренное развитие восточной макрзоны страны, по существу, пришлось отказаться.

Ключевые слова: экономическая политика, восточные районы, комплексное хозяйственное освоение, программы регионального развития.

В историографии сложилось устойчивое мнение, что в советскую эпоху произошел «серьезный сдвиг массы населения, инфраструктуры и капитала на Восток страны» [Маркевич, Михайлова, 2015, с. 1056]. Однако ясного представления о том, как восточный вектор вписывался в региональную экономическую политику и какова была его результативность в различные периоды советской истории, пока не сложилось. Думается, что восполнение этого историографического пробела имеет важное значение для реконструкции факторов, тенденций и этапов пространственного развития советской экономики. Правда, здесь возникает проблема сопоставления планов и результатов. Дело в том, что советская статистика существенно искажала данные о динамике общественного производства. Прежде всего, завьшались темпы экономического роста. Однако достоверность официальных статданных об изменении территориальной структуры производства была заметно выше. И это позволяет их широко использовать при оценке результативности советской региональной политики.

Имперское наследие. Начиная с середины XVI в. Россия активно включала в свой состав огромные пространства, находящиеся к вос-

* Работа выполнена при финансовой поддержке гранта РФФИ № 20-09-00061.

току от ее исторического ядра. Всего один век понадобился ей для присоединения территорий, превышающих по площади Западную и Центральную Европу. Но географическое положение и природно-климатические условия новых территорий серьезно осложняли их хозяйственное освоение. И государство было вынуждено учитывать данное обстоятельство. Вначале оно ориентировалось на присвоение ренты, получаемой за счет экстенсивной эксплуатации легкодоступных природных ресурсов. Затем к этому добавилось формирование промышленных анклавов, продукция которых предназначалась для удовлетворения, прежде всего, оборонных нужд. Так, в частности, на Урале и в Сибири возникли очаги горнозаводского производства. Но их создание принципиально ничего не меняло в отношении к азиатской России как к ресурсу развития «метрополии». И только в конце XIX — начале XX в. в освоенческой политике обозначились заметные изменения.

Благодаря строительству Транссибирской железнодорожной магистрали выросла транспортная доступность восточных территорий. Это позволило развернуть массовое переселение сюда «избыточного» сельского населения из европейской части России и увеличить масштабы вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов региона. Одновременно рассматривалась возможность создания новых металлургических предприятий на Урале, намечались пути дальнейшего развития земледелия и животноводства, горнодобывающих и агропромышленных производств в Сибири. Новый импульс в разработке планов развития восточных районов дала Первая мировая война. Возникла идея их превращения в мощную базу военной промышленности. В частности, обсуждались проекты создания Урало-Кузнецкого горно-металлургического комплекса, расширение системы транспортных коммуникаций и др. [Тимошенко, 2007, с. 56–63]. Эти планы остались тогда на бумаге. Тем не менее, в предреволюционные годы все же был сделан важный шаг в создании фундамента для комплексного развития восточных районов страны [Артемов, 2011, с. 182–184].

Раннесоветская практика. Новый этап в хозяйственном освоении восточных районов начался на рубеже 1920–1930-х гг., когда советское государство взяло курс на форсированную индустриализацию. Важное место в нем отводилось планам «восточного сдвига» производства и населения. Советские руководители, как и «имперские модернизаторы», связывали перспективы наращивания экономической мощи страны с успехами в хозяйственном развитии своей восточной периферии. Однако его масштабы, пути и способы достижения декларируемых целей принципиально отличались в силу иной

социально-институциональной организации общества. При определении конкретных приоритетов советской освоенческой политики ключевую роль играли военно-стратегические расчеты и идеологические императивы, а абсолютное доминирование государственной собственности, централизованное распределение ресурсов, жесткие административные методы управления давали возможность осуществлять политически мотивированную стратегию, не считаясь с избыточными экономическими издержками.

Такая особенность «социалистической системы хозяйствования» в полной мере проявилась при осуществлении первого пятилетнего плана. Вначале его строительная программа предусматривала «более равномерное» территориальное размещение промышленности, правда, при определенном преимуществе восточной макрзоны страны. С одной стороны, приближение промышленных предприятий к источникам сырья рассматривалось как необходимое условие повышения эффективности производства, а с другой — установка на его развитие «вширь» определялась политико-идеологическими императивами. Создание «кадров промышленного пролетариата» в «отсталой», особенно «национальной периферии» власть считала действенным способом расширения своей социальной базы [Пятилетний план, 1930, с. 9–13]. Однако одновременное формирование «индустриальных очагов» от Белоруссии и Карелии на западе до Кавказа и Средней Азии на юге, Бурят-Монголии на востоке оказалось нереальной задачей. Это вело к распылению сил и средств, необходимых для планировавшегося «индустриального рывка», и не учитывало внешние угрозы и вызовы, как они понимались руководством страны. И хотя выполнение первого пятилетнего плана шло уже полным ходом, его региональные аспекты пересмотрели, ориентируясь на ускоренное наращивание производственного потенциала «тыловых» восточных районов. В результате главные усилия были направлены на создание Урало-Кузнецкого комбината, «второй угольно-металлургической базы страны» [Зубков, 2011, с. 25–26].

Это был первый советский региональный мегапроект. Он предусматривал создание в районах Урала, Юго-Западной Сибири и Северного Казахстана единого комплекса предприятий горнодобывающей и металлургической промышленности, тяжелого машиностроения, основной химии, электроэнергетики. Сюда в первую очередь направлялись капитальные вложения. В результате восточная макрзона страны стала эпицентром форсированной индустриализации. За предвоенное десятилетие удельный вес Урала, Сибири, Дальнего Востока, Казахстана и Средней Азии, относимых к восточным районам, в общесоюзном производстве промышленной продукции уве-

личился более чем в два раза: с 6–7% до 15,7% (6,6%, 4,1%, 1,6%, 3,4% для названных регионов соответственно) [Планирование размещения, 1985, с. 25].¹

Ориентиры фронтального развития. Обоснованность «восточного сдвига» производственного потенциала подтвердилось в годы Великой Отечественной войны, когда азиатская Россия стала основным арсеналом Победы. Сюда, прежде всего в районы Урало-Кузбасса, были эвакуированы сотни предприятий из европейской части страны. Здесь же реализовывался основной объем капитальных вложений военной экономики. В результате за годы войны доля Урала в общесоюзном выпуске промышленной продукции по имеющимся оценкам увеличилась в 3,6 раза, а Сибири — в 2,8 раза [Чадаев, 1985, с. 181]. Но затем она ожидаемо уменьшилась по мере реэвакуации промышленных предприятий и восстановления экономики районов, пострадавших в ходе боевых действий. Тем не менее, в 1955 г. на долю восточных районов Российской Федерации пришлось 19,9% общесоюзного выпуска промышленной продукции, в том числе Урала — 10,3%, Западной Сибири — 5,0%, Восточной Сибири — 2,3%, Дальнего Востока — 2,3%. Еще 5,7% добавляли Средняя Азия и Казахстан.² И это была уже принципиально иная территориальная конфигурация промышленного производства, чем перед войной и, тем более, накануне «сталинской» индустриализации.

Очевидные успехи в наращивании производственного потенциала на востоке страны инициировали появление новых амбициозных замыслов. Они были положены в основу Генерального хозяйственного плана СССР, разрабатывавшегося накануне и после окончания Великой Отечественной войны. Согласно его проектировкам, рассчитанным на 20-летний период, экономика Урала, Сибири, Дальнего Востока, Казахстана и Средней Азии должна была развиваться опережающими темпами. Это мотивировалось необходимостью вовлечения в хозяйственный оборот их природных ресурсов как обязательного условия осуществления планов «коммунистического строительства». Одновременно декларировалась необходимость фронтального комплексного развития экономики восточных районов. На их территории намечалось формирование относительно самостоятельных сочетаний производств. Каждый из таких региональных комплексов в перспективе должен был, специализируясь на выпуске отдельных видов продукции, иметь собственную топливно-энергетическую базу, развитое машиностроение, химическую, деревообрабатывающую, легкую и пищевую промышленность, мощную

¹ Оценка по данным: РГАЭ, ф. 1562, оп. 41, д. 113, л. 67.

² Рассчитано по данным: РГАЭ, ф. 1562, оп. 41, д. 113, л. 67–68.

строительную индустрию, производительное сельское хозяйство, обеспечивающие «основные потребности района за счет местного производства» [Артемов, 2013, с. 157–160].

Генеральный хозяйственный план не был утвержден в качестве нормативного документа. Но сама идея комплексного хозяйственно-го освоения восточных районов не ставилась под сомнение. Ею руководствовались при подготовке генеральной перспективы развития народного хозяйства на 1960–1980 гг. Однако ее проектировки, вошедшие, кстати, в третью программу КПСС, оказались несостоятельными. Они завывшали реальные возможности советской экономики. Тем не менее, отдельные районы восточной макрзоны, прежде всего Сибирь, продолжали увеличивать свою долю в валовом промышленном производстве СССР. С 1955 по 1965 гг. она выросла с 7,3% до 9,0% [Орлов, 1988, с. 108].³ Иная ситуация наблюдалась на Урале. Здесь произошло снижение инвестиционной активности. Капитальные вложения в основном направлялись на сглаживание отдельных диспропорций в отраслевой структуре промышленности и выборочную техническую реконструкцию действующих предприятий. Такая практика обернулась более низкими, чем в среднем по Союзу, темпами роста производства [История народного хозяйства, 1990, с. 89]. Более благоприятная картина наблюдалась на Дальнем Востоке [Сибирский географический сборник, 1976, с. 6–8]. Но и здесь имелось заметное расхождение между планами развития промышленного производства и достигнутыми результатами. Что касается Казахстана и Средней Азии, то они сохраняли свою долю в общесоюзном промышленном производстве в основном за счет развития горнозаводской и трудоемких отраслей обрабатывающей промышленности, призванных обеспечить занятость быстрорастущего населения [Планирование размещения, 1986, с. 223–224].

Позднесоветские освоенческие проекты. Отклонение фактических показателей от намеченных планов привело к пересмотру приоритетов в региональной экономической политике. Это было зафиксировано в схеме экономического районирования. Сначала из числа восточных территорий исключили Урал как «старопромышленный район». Затем в плановых проектировках страны появилось членение (помимо деления на союзные республики и экономические районы) на три макрзоны: европейские территории и Урал; восточные районы, включающие Сибирь и Дальний Восток; южная зона, к которой относились Средняя Азия и Казахстан [Особенности и проблемы, 1980, с. 19]. Такая схема районирования в общем полней отражала

³ РГАЭ, ф. 1562, оп. 41, д. 113, л. 67–68; данные за 1955 г. приведены в ценах 1952 г., а для 1965 г. — в ценах 1982 г., что «на бумаге» несколько повышало долю Сибири.

существовавшее разнообразие в условиях хозяйствования. Но главная причина перехода к ней заключалась в недостатке ресурсов для осуществления политики ускоренного развития сразу нескольких регионов. По сути, теперь только Сибирь и Дальний Восток относились к районам «интенсивного хозяйственного освоения». Эта установка содержалась во всех позднесоветских пятилетних планах. Однако в полном объеме она не выполнялась. В XI пятилетке (1981–1985 гг.) вообще прекратился опережающий по сравнению с общесоюзными темпами рост производства в Сибири. В результате за двадцать лет, с 1966 по 1985 г., удельный вес региона в валовой продукции промышленности СССР вырос всего с 9,0% до 10,3% (в ценах 1982 г.). А в плане XII пятилетки (на 1986–1990 гг.) вообще отказались от продолжения курса на опережающее развитие экономики Сибири. Согласно его проектировкам, увеличение выпуска промышленной продукции в регионе впервые установили на уровне общесоюзных показателей [Орлов, 1988, с. 108, 121–122, 176].

Еще хуже обстояло дело с реализацией комплексного подхода в развитии восточных районов. Основные силы и средства направлялись на выполнение ограниченного числа освоенческих мегапроектов — включение в хозяйственный оборот электроэнергетических ресурсов и полезных ископаемых Ангаро-Енисейского региона, развитие Западно-Сибирского нефтегазового комплекса, строительство Байкало-Амурской магистрали. Они осуществлялись по транспортно-энергетической формуле [Кулешов, Суслев, Селиверстов, 2009, с. 5–9]. В результате за восточными районами де-факто закрепились роль поставщика дефицитных ресурсов. В оправдание такой политики утверждалось, что от расширения их сырьевой базы выигрывает экономика всей страны. А в будущем, по мере наращивания мощности перерабатывающих производств, развития транспортной инфраструктуры и т.д., произойдет «быстрое нарастание» комплексности региональной экономики, которое приведет к «более рациональному территориальному распределению общественного труда» [Экономический строй, 1984, с. 454–455].

Фактический отказ от курса на комплексное развитие восточных районов объяснялся общим снижением эффективности советской экономики. В ходе ее трансформации в «экономику согласований» ключевые позиции в планировании и управлении производством заняли отраслевые ведомства. В отсутствие должного контроля «сверху» они руководствовались сугубо своими интересами, заключающимися в максимальном наращивании выпуска профильной продукции. А так как текущие издержки производства, затраты на развитие социальной сферы в восточных районах были существенно выше,

чем в других регионах страны, то ведомства стремились минимизировать здесь свою активность. Ссылаясь на недостаток ресурсов, нехватку рабочей силы, просчеты плановых органов и другие подобные причины, они добивались «выгодного» для себя варианта наращивания производства на востоке страны.

Определенное исключение составляли лишь ядерно-оружейный комплекс, ракетно-космическая промышленность, добыча полезных ископаемых, развитие транспортных коммуникаций стратегического назначения. Но даже при осуществлении таких, казалось бы, приоритетных мегапроектов, как создание Западно-Сибирского нефтегазового комплекса и строительство Байкало-Амурской магистрали, невыполнение утвержденных плановых заданий было обыденным явлением. В результате сложилось устойчивое мнение, что в рамках действующего хозяйственного механизма проблема ускоренного, сбалансированного развития восточных районов не решается. Выход виделся в усилении централизованного начала в планировании и управлении производством в сочетании с использованием рыночных элементов хозяйствования [Шнипер, 1989, с. 3–18]. Однако на практике этот вариант реформирования экономических отношений осуществить не удалось, и с началом радикальных политико-экономических перемен задача ускоренного развития производительных сил восточных районов утратила свою актуальность.

Список литературы

- Артемов Е.Т.* Восточные регионы в проектировках предвоенного генерального хозяйственного плана // ЭКО: Всероссийский экономический журнал. 2013. № 42 (1). С. 151–166.
- Артемов Е.Т.* Восточные регионы России: Историческая преемственность экономической политики // Известия Уральского государственного университета. Сер. 2: Гуманитарные науки. 2011. № 4 (96). С. 181–190.
- Зубков К.И.* Геополитическая мотивация разработки и реализации Урало-Кузбасского проекта // Уральский исторический вестник. 2011. № 1 (30). С. 22–27.
- История народного хозяйства Урала: 1946–1985. Ч. 2. Свердловск, 1990. 252 с.
- Кулешов В.В., Сулов В.И., Селиверстов В.Е.* Стратегические установки долгосрочного развития Сибири // Регион: Экономика и социология. 2009. № 2. С. 3–22.
- Маркевич А., Михайлова Т.* Экономическая география России // Экономика России: Оксфордский сборник. Кн. 2. М., 2015. 1056 с.
- Орлов Б.П.* Сибирь: Шаги индустрии. М., 1988. 252 с.

- Особенности и проблемы размещения производительных сил СССР в период развитого социализма. М., 1980. 275 с.
- Планирование размещения производительных сил СССР: Осуществление политики КПСС на этапах социалистического строительства. Ч. 1. М., 1985. 304 с.; Ч. 2. М., 1986. 384 с.
- Сибирский географический сборник. Новосибирск, 1976. 207 с.
- Тимошенко А.И.* Проекты социально-экономического развития Сибири в XX в.: Концепции и решения. Исторические очерки. Новосибирск, 2007. 287 с.
- Чадаев Я.Е.* Экономика СССР в годы Великой Отечественной войны: 1941–1945 гг. М., 1985. 494 с.
- Шнипер Р.И.* Уроки программного решения региональных и межрегиональных проблем // Известия Сибирского отделения АН СССР. Сер. Экономики и прикладной социологии. 1989. № 2. С. 3–19.
- Экономический строй социализма. Т. 2. М., 1984. 623 с.

Список опубликованных источников

- Пятилетний план народнохозяйственного строительства СССР. Т. 3. М., 1930. 606 с.