

Мегапроект «Урал промышленный – Урал Полярный»: инерция советской эпохи в сравнительной перспективе*

В.П. ТИМОШЕНКО, доктор исторических наук, Институт истории и археологии УрО РАН, Екатеринбург. E-mail: vpt@k66.ru

В статье исследуется преемственность стратегий социально-экономического развития Полярного Урала и сопредельных территорий, реализованных в XX веке. При расширении масштабов промышленного освоения региона важно учитывать реализованные и обсуждавшиеся в прошлом стратегии развития. Изучение практики принятия решений, аргументация в пользу выбора тех или иных проектов, исследования и дискуссии по масштабам и последствиям реализации программ являются необходимой научной базой для создания системы гуманитарной экспертизы современных планов освоения Полярного Урала.

Ключевые слова: транспортная инфраструктура, интеграция, территориально-производственный комплекс, промышленная политика

В принятых на рубеже 2000-х гг. на федеральном и региональном уровнях документах сформулированы основные цели нового этапа освоения ресурсов северных регионов, направленные на модернизацию социально-экономической сферы:

- построение оптимальной транспортной схемы в регионах, составляющих основу экономики Российской Федерации. Формирование перспективных векторов экспортных грузопотоков;
- более тесная экономическая интеграция субъектов Российской Федерации – участников проектов, диверсификация их экономик (расширение спектра вовлекаемых в хозяйственный оборот запасов твердых полезных ископаемых, создание производств по первичной переработке сырья, опережающее развитие энергетики, укрепление единого экономического пространства);

* Статья подготовлена в рамках программы фундаментальных ориентированных исследований УрО РАН № 12–6–9–003 «Арктика».

- обеспечение роста качества и уровня жизни населения за счет создания значительного числа новых рабочих мест и снижение уровня безработицы, реализации социальных программ.

Программа вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов Полярного Урала возникла в рамках этого выбора, а сам ме-гапроект «Урал промышленный – Урал Полярный» берет свое начало 16 мая 2005 г., когда на совещании по вопросам социально-экономического развития Уральского федерального округа был сделан вывод о необходимости «принципиально новых подходов и привлекательных перспективных проектов, закладывающих прочный фундамент роста на десятилетия вперед»¹. Задача виделась в создании уникального индустриально-инфраструктурного комплекса на базе освоения природно-сырьевых ресурсов Приполярного и Полярного Урала и строительства ключевых элементов опорной транспортной и энергетической инфраструктуры. Для координации работ была учреждена корпорация «Урал промышленный – Урал Полярный».

Идея программы «Урал промышленный – Урал Полярный» с самого начала вызвала неоднозначные оценки. Органы власти Уральского федерального округа и входящих в него регионов увидели в ней важную организационную предпосылку интеграции сырьевой базы Ямала, Югры, индустриального ядра Среднего и Южного Урала и аграрного пояса юга Тюменской области². Губернаторы Челябинской и Свердловской областей выступили инициаторами разработки программы и эффективными лоббистами ее запуска. Сложилось представление, что на этой основе Уральский федеральный округ способен трансформироваться из района с утяжеленной структурой хозяйственного комплекса в один из центров, где на новом технологическом укладе формируется новое качество жизни и решаются накопившиеся за десятилетия проблемы. Таким представлялся вектор стратегических

¹ Урал промышленный – Урал Полярный // Российская газета. Приложение «Регионы РФ» (Уральский федеральный округ). – 2007. – 23 окт.; Программа комплексного освоения месторождений полуострова Ямал и прилегающих акваторий. – М. – Салехард, 2007. – 176 с.

² Уральский федеральный округ. – 2009. – № 1–2. – С. 24–25.

преобразований, полностью отвечающий национально-государственным интересам России.

Более осторожные оценки были высказаны представителями академической науки. Существует опасение, что недостаточно обоснованный и непроработанный проект масштабного освоения минеральных ресурсов Севера приведет к воспроизведению ошибок советского периода и закрепит экономически неэффективную сырьевую специализацию региона³. Как и программы освоения Сибири 1950–1960-х гг., ме-гапроект «Урал промышленный – Урал Полярный» может создать емкий внутренний рынок для уральской индустрии, особенно при реализации проектов транспортного строительства. Будут решены многие (в том числе и социальные) проблемы индустриальных территорий. В то же время в технологически устаревших и экологически грязных базовых отраслях

индустрии исчезнут на неопределенное время стимулы для перехода к энерго-, сырье- и трудосберегающим технологиям.

Обозначенные точки зрения не были конфликтующими. Они опирались на разное видение масштабов, темпов и результатов освоения ресурсов Полярного Урала. Тем не менее вокруг мегапроекта «Урал промышленный – Урал Полярный» развернулась острая дискуссия. В ней угадываются контуры идей и проектов освоения ресурсов Севера, обсуждавшихся в предшествующие эпохи.

Взгляд в ретроспективу

Идея освоения богатейших ресурсов Полярного Урала имеет давнюю историю. Одновременно со строительством Великого Сибирского железнодорожного пути С.Ю. Витте в конце XIX в. был развернут большой экономический план освоения природных ресурсов восточных районов страны, известный в научной литературе как «зауральский план Вит-те»⁴. Он высказывался за возможно более разнообразное развитие производительных сил с учетом территориального разделения труда, за освоение и развитие богатых природными

³ См.: Урал промышленный – Урал Полярный: история и современность // Вестник Уральского отделения РАН. – 2006. – № 4. – С.3–10.

⁴ Гаверилов Д.В. Горнозаводский Урал XVII–XX вв.: избранные труды. – Екатеринбург, 2005. – С.498 – 508.

ресурсами территорий Севера. При громадных и малозаселенных пространствах главным препятствием для экономического развития было отсутствие транспортных коммуникаций. Решение проблемы С.Ю. Витте видел в развитии Северного морского пути в сочетании с водными путями великих сибирских рек, железнодорожном строительстве и разнообразных вариациях комбинирования этих транспортных артерий. Заложенные в плане идеи на многие десятилетия вперед определили основные направления освоения и развития восточных и приполярных территорий России.

Уже в процессе индустриальной модернизации начала XX в. возникли идеи развития транспортных линий, соединяющих северные морские порты с сибирской глубиной, строительством северных широтных транспортных коридоров. Прокладка железных дорог считалась главным фактором заселения и экономического развития прилегающих пространств. Приоритет транспортного строительства в северных районах был признан Особым межведомственным совещанием при Министерстве путей сообщения (1916 г.). Из-за начала первой мировой войны практических действий по реализации принятых резолюций не последовало.

Интенсивное обсуждение транспортных проблем Севера возобновилось в советских условиях. Развернулась многолетняя дискуссия о проекте Великого Северного железнодорожного пути⁵. Его авторы считали, что систему транспортных коммуникаций нужно создавать, чтобы осваивать и заселять Север. Разработка минерально-сырьевых богатств Севера и хозяйственная эволюция территорий рассматривались как задача второго порядка, отнесенная во времени. Оппоненты настаивали на экономической целесообразности. Главный посыл – железнодорожное строительство возможно, когда хозяйственные структуры на Севере достигнут развития, гарантирующего возврат капиталовложений. Это – два взаимоисключающих концептуальных подхода к формированию и развитию северной транспортной системы⁶.

⁵ Подробнее см.: Зубков К.И. У истоков стратегии освоения Ямальского Севера: идеи и проекты 1920-х гг. // Вестник Уральского отделения РАН. – 2005. – № 3. – С. 61–75.

⁶ Ламин В., Пленкин В., Ткаченко В. Глобальный трек – развитие транспортной системы на востоке страны. – Екатеринбург, 1999. – С. 45.

На рубеже 1920–1930-х гг. идея Северного железнодорожного пути попала в планировки индустриализации. Она была представлена в разделе программы хозяйственного строительства в обширном северном ареале Азиатской России. Программа предусматривала комплексный характер освоения территорий и развития отраслей народного хозяйства, связанных с использованием природных богатств. Высказывались предложения о включении мероприятий по сооружению Великого Северного пути в Генеральный план развития народного хозяйства до 1941 г.

Выбор концепции транспортного обустройства Севера состоялся на Всесоюзной конференции по развитию производительных сил СССР (1932 г.). На конференции столкнулись, по существу, два названных подхода к формированию и развитию северной транспортной системы. Возобладали аргументы противников проекта создания северного широтного транспортного коридора. Они легли в основу официальной позиции: 1) между северными территориями страны практически отсутствуют экономические связи широтной направленности, и потому сооружение широтной магистрали не вызывается необходимостью их транспортного обеспечения; 2) железнодорожную сеть на Севере следует формировать на основе строительства линий меридиональной ориентации, опирающихся в Сибири на Транссиб, в европейской части – на существующую систему коммуникаций; 3) к строительству меридиональных линий следует приступать лишь после определенной хозяйственной эволюции северных пространств и по мере исчерпания транспортного потенциала естественных речных сообщений⁷. Эта позиция нашла отражение в Генеральной схеме развития железнодорожной сети СССР 1946 г. и в последующих директивных документах.

Строительство меридиональных линий с этого времени стали связывать с формированием в районах освоения

природных богатств территориально-производственных комплексов. Однако из военно-стратегических соображений в советскую эпоху дважды руководство страны обращалось к концепции опережающего развития транспортных коммуникаций

⁷ Проблемные регионы ресурсного типа: экономическая интеграция Европейского Северо-Востока, Урала и Сибири. – Новосибирск, 2002. – С. 80.

в широтном исполнении. В 1947 г. принимается решение о строительстве Полярной магистрали (Чум – Салехард – Игарка). Среди мотивов этого решения не последнюю роль играла «...необходимость усиления геополитического присутствия СССР в узловых пунктах его арктического побережья (в том числе его центральных участков) и развития надежных коммуникаций между центром и ее северной периферией»⁸. Однако дорога была оставлена без хозяйственного использования. В годы создания Западно-Сибирского нефтегазового комплекса звучали настойчивые предложения возродить брошенную железную дорогу, но они не были реализованы, что, по мнению академика А.Г. Аганбегяна, обернулось для страны гигантскими потерями⁹.

В конце 1960-х гг., с обострением отношений с КНР, форсированными темпами возобновилось строительство Байкало-Амурской магистрали, трасса которой проходила не в такой близости от границы, как Транссиб. Хозяйственное освоение зоны БАМ растянулось во времени и остается незавершенным.

Во второй половине XX в. в транспортном проектировании в азиатской части России не возникло ничего принципиально нового, отстаивались и продвигались уже ранее выдвинутые проекты. Они модифицировались в связи с новыми экономическими и научно-техническими обстоятельствами, открытием и разработкой новых месторождений полезных ископаемых, изменениями в целом в региональной политике государства¹⁰.

В советскую эпоху государство, реализуя региональную политику, одновременно выступало в роли планировщика, проектировщика, инвестора и основного хозяйствующего субъекта в развитии северных территорий. В соответствии с общей стратегией осуществлялись гигантские стройки, финансируемые из госбюджета, перемещались огромные группы людей, создавались промышленные узлы и комплексы.

⁸ История Ямала. – Екатеринбург, 2010. Т. II. Кн. 1. У истоков модернизации. – С. 327.

⁹ Азиатская часть России: новый этап освоения северных и восточных регионов страны. – Новосибирск, 2008. – С. 131, 132.

¹⁰ Там же.

Транспортное строительство обеспечивало инфраструктурное скрепление индустрии, систем расселения, поддерживало технологическую связанность территориально-производственных комплексов. В русле этой советской традиции была сделана попытка приступить к новому этапу освоения северных регионов в 2000-е гг.

Параметры мегапроекта «Урал промышленный – Урал Полярный»

Мегапроект «Урал промышленный – Урал Полярный» включает в себя несколько крупных направлений¹¹:

- 1) разработка открытым способом рудных полезных ископаемых на восточном склоне Северного, Приполярного и Полярного Урала, в том числе организация нефтегазодобывающего производства;
- 2) вовлечение в хозяйственный оборот больших объемов лесных ресурсов;
- 3) получение инвестиций для модернизации машиностроительных предприятий за счет вовлечения в хозяйственный оборот более дешевого сырья месторождений твердых полезных ископаемых Полярного и Приполярного Урала и дальнейшего развития на этой основе металлургического, химического и лесного комплексов.

Освоение новых газонефтяных баз и разработка месторождений твердых полезных ископаемых требуют опережающего развития транспортной инфраструктуры, в том числе железных дорог. Создаваемая транспортная инфраструктура должна соответствовать быстрому смещению территориальных акцентов добычи сырья, а, следовательно, и перемещениям значительных объемов добывающих мощностей (оборудования, обеспечивающих систем, буровых, компрессорных станций, пунктов подготовки нефти и газа, мобильных блочных электростанций, социальных объектов и пр.). В соответствии с це-леполаганием мегапроекта развитие железнодорожного транспорта не ограничивается только расширением пропускной

¹¹ См.: Материалы совещания по программе «Урал промышленный – Урал Полярный». г. Салехард, 25.09. 2006. – Салехард, 2006.

способности действующих магистралей. Насушно необходимо строительство новых веток, как в направлении с запада на восток, так и с юга на север.

Разработка новых месторождений углеводородного сырья, освоение рудных запасов Полярного Урала, создание новых перерабатывающих мощностей сдерживаются именно отсутствием соответствующей транспортной схемы. Поэтому ядром проекта «Урал промышленный – Урал Полярный» обозначено формирование меридионального и широтного транспортных коридоров.

Первый – вдоль восточного склона Урала, включает строительство новой железнодорожной магистрали Полуночное – Обская и автомагистрали Салехард – Урай – Тюмень. Реализация проекта призвана обеспечить кратчайшее транспортное сообщение промышленно развитых районов Среднего и Южного Урала с ресурсной базой Приполярного, Полярного Урала и Западно-Сибирского региона, а также вовлечь в хозяйственный оборот месторождения минерального сырья, дефицит которого ощущают предприятия металлургического комплекса Урала. Полярный Урал может стать не только энергетической, но и горнодобывающей базой России. Реализация проекта повлечет за собой развитие газо-и нефтепереработки, лесозаготовок и лесопереработки в районах прохождения магистрали, а также развитие машиностроения и металлургии Урала.

Транспортное обеспечение освоения месторождений углеводородного сырья п-ва Ямал завершено сдачей в эксплуатацию железнодорожной линии Обская – Бованенково с дальнейшим выходом к портам Северного морского пути.

Для создания транспортного коридора «запад – восток» необходимо строительство железной и автомобильной дороги Салехард – Надым – Сургут, а в более отдаленной перспективе – железной дороги Коротчаево – Игарка – Дудинка с выходом на Норильск. В пользу положительного решения о строительстве линии на восток от Коротчаево говорят не только потребности освоения лежащих здесь продуктивных пластов нефтегазового сырья, но и возможность освоения природно-сырьевых ресурсов Средне-Сибирского плоскогорья (низовьев рек Нижней и Подкаменной Тунгусок). Здесь весьма велики запасы углей Тунгусского бассейна. Кроме углей, в перспективе возможна транспортировка и других минерально-сырьевых запасов правобережья Енисея: руд

цветных металлов (медно-никелево-кобальтовых из месторождений плато Путорана), слюды и графита из месторождений Курейки и Хантайки, имеются на Средне-Сибирском плоскогорье и перспективные площади на нефть и газ. Серьезным фактором в пользу развития железнодорожной сети на восток от Коротчаево к Енисею является также проблема широтной интеграции северных территорий.

Открытие транспортных коридоров включает строительство линий электропередач, автомобильных дорог, трубопроводов, что создаст предпосылки для социально-экономического развития всех субъектов Уральского федерального округа¹². Конечно, проекты требуют значительных инвестиций и могут быть реализованы только на основе федеральной целевой программы, ориентирующейся на развитие топливно-энергетического комплекса, горнорудной промышленности, создание перерабатывающих отраслей, представляющих собой «полюс роста» всей отечественной экономики.

Концептуальное обоснование проекта не вызывает сомнений. Однако практика реализации подверглась жесткой критике. По сути, стал воспроизводиться ведомственный подход советских времен.

Освоение восточного склона Урала откладывается

Научные обсуждения проблемы начались 29 ноября 2005 г. с выступления полномочного представителя президента РФ в Уральском федеральном округе П.М. Латышева в Российской академии наук с докладом «Развитие Уральского федерального округа на основе интеграции экономического потенциала старопромышленных регионов и ресурсной базы Полярного и Приполярного Урала – импульс к развитию экономики России». Продолжились они на выездном заседании Президиума УрО РАН в г. Салехарде (июнь 2007 г.), на общем собрании УрО РАН (декабрь 2007 г.)¹³, на научно-практическом семинаре «Транспортный коридор “Урал промышленный –

¹² Исследования социально-экономических последствий реализации программы «Урал промышленный – Урал Полярный». Итоговый отчет о результатах НИР. СибНАЦ. – Тюмень, 2006. – С. 8–13.

¹³ Тезисы докладов участников выездного заседания Президиума УрО РАН в г. Салехард. – Салехард, 2006; Урал промышленный – Урал Полярный: история и современность // Вестник Уральского отделения РАН. – 2006. – № 4. – С. 3–10.

Урал Полярный”: взгляд в будущее», прошедшем в Институте экономики УрО РАН 20 февраля 2007 г. Были высказаны опасения, что в представленном виде проект несостоятелен.

На чем основаны эти опасения?

Рассматривая процесс формирования транспортного коридора «Урал промышленный – Урал Полярный», можно однозначно говорить только о намерениях по организации добычи минерального сырья и получении продуктов его первичной переработки, базирующихся на энергоемком и экологически «затратном» производстве. Транспортная зона не имеет соответствующего обоснования, не обозначена документацией, формируется фрагментарно, со всеми издержками такого развития.

Без ответа остаются принципиально важные вопросы. Первый из них – на что направлено будущее повышение объемов производства минерального сырья – на увеличение объема внутреннего потребления в стране или на рост экспорта? Второй – каковы прогнозные оценки возможностей добычи и потребления ресурсов, поскольку без них невозможно определить мощность транспортного коридора. И, наконец, как выглядит механизм инвестирования в строительство транспортной инфраструктуры? Инвестиции из госбюджета крайне проблематичны. А в условиях недостаточной изученности Приполярного и Полярного Урала и неопределенности конечных результатов трудно рассчитывать на инвестиционную активность бизнес-структур.

Структурные изменения экономики территорий, обусловленные размещением горнодобывающего производства, – одна из важнейших проблем освоения минерально-сырьевой базы и развития отраслей минерально-сырьевого комплекса в России. Исторически сложились представления (и они воспроизводятся в мегапроекте «Урал промышленный – Урал Полярный»), что основным критерием строительства нового промышленного предприятия

является развитие не конкретной территории, а развитие отрасли. Традиционно предприятия одной или смежных отраслей территориально тяготели друг к другу, что, с планово-экономической точки

зрения, снижало транспортные издержки и укрепляло хозяйственные связи. Это привело и будет приводить к возникновению низко диверсифицированных территориально-экономических комплексов, насчитывающих в своей структуре только промышленные объекты. С этой точки зрения проект требует существенной доработки в пользу комплексности и экономической эффективности.

Такое заключение в результате многочисленных обсуждений проблемы было сделано на заседании ученых «Транспортный коридор “Урал промышленный – Урал Полярный”»: взгляд в будущее», прошедшем в Институте экономики УрО РАН 20 февраля 2007 г.¹⁴

В современных условиях экстенсивная разработка сырьевых источников на основе уже имеющейся технологической базы позволяет поддерживать стабильность в стране, создать предпосылки модернизации. При этом понятно, что простое восстановление имевших место в советскую эпоху планов развития Севера нереалистично. Прежде всего, потому, что мобилизационные машины, создававшиеся в разные годы в целях освоения этого огромного региона, нередко опиравшиеся на прямое принуждение, исчерпали свои возможности, а имеющихся финансовых ресурсов и экономической мотивации для программ «нового освоения» явно недостаточно. Программы комплексного инновационного освоения и институты, заинтересованные в их развитии, еще предстоит разработать. По мнению академика А.И. Татаркина, требуется осуществить «парадигмальный сдвиг» в определении целей и мотивов освоения территорий Полярного Урала.

Финансово-экономический кризис существенно скорректировал реализацию системообразующих проектов Полярного Урала, как по времени, так и по масштабам. В 2011 г. правительство страны исключило мегапроект из числа приоритетных. Сокращение инвестиций, прежде всего, коснулось геологоразведочных, научно-поисковых и капиталоемких инфраструктурных проектов разработки приарктических рудных месторождений с трудноизвлекаемыми запасами.

Корпорация «Урал промышленный – Урал Полярный» была преобразована в «Корпорацию Развития». Все локальные

¹⁴ Экономика региона. – 2007. – Тематическое приложение к № 2 (10).

проекты, осуществлявшиеся в рамках общей концепции, выделили в отдельные блоки – транспортный, горнорудный и энергетический. Корпорация превратилась в сервисную компанию по обслуживанию уже сформированного топливно-энергетического комплекса Западной Сибири. Это строительство инфраструктурных объектов – транспортных, энергетических и социальных (жилье, детсады, автомобильные дороги и т.д.).

Ключевой и базовой составляющей проекта «Корпорации Развития» сейчас является формирование железнодорожного северного широтного хода – части грандиозного недостроя еще советских времен – Трансарктической магистрали. Эта концепция появилась в 2010 г. Она реализуется на территории Ямала и имеет перспективу выхода железнодорожной сети к Северному морскому пути (порт Сабетта). Смена транспортной ориентации с меридионального на широтное направление выбила стержень из конструкции проекта «Урал промышленный – Урал Полярный», и он рассыпался на несколько никак не связанных друг с другом направлений деятельности¹⁵.

Прекращение финансирования из бюджетов, в том числе на геологоразведку, своим следствием имело решение привлечь профильных инвесторов по каждой из лицензий – на медь, на уголь, на бокситы и другие полезные ископаемые, которые есть в собственности корпорации. По каждому объекту подготовлен бизнес-план, в соответствии с которым в течение двух-трех лет должны быть проведены доразведка и запуск в промышленную эксплуатацию месторождений. На углях планируется строительство Северо-Сосьвинской электростанции, для производства меди – обогатительной фабрики, то же самое по хрому. Исходя из этого будет определен коммерческий потенциал для формирования большой железной дороги от Ямала до Свердловской области. То есть, по существу, ожил вывод Всесоюзной конференции по развитию производительных сил СССР (1932 г.): **железнодорожное строительство на Севере будет целесообразно после того, как хозяйственная эволюция территорий достигнет уровня, гарантирующего эффективное возмещение исключительно крупных капитальных вложений.**

¹⁵ Тюменские известия. – 2010. – 29 октября.

Полезный урок

Для реализации мегапроекта в заявленном виде **не сложились соответствующие институциональные, организационные и финансовые предпосылки.**

На фоне дискуссий о преодолении сырьевой направленности российской экономики, разработки планов и программ проведения активной структурной политики по увеличению роли и места наукоемких – по преимуществу несырьевых секторов (в рамках так называемого перераспределительного подхода) по-прежнему происходит дальнейшее усиление роли сырьевого сектора. Данная тенденция свидетельствует не столько о том, насколько плоха структура российской экономики, сколько характеризует неадекватность подходов (в теории и на практике) к оценке

и осмыслению роли и места минерально-сырьевого комплекса в современной экономике и, соответственно, формированию работоспособной системы управления природно-ресурсным потенциалом в интересах решения социально-экономических проблем страны и отдельных ее территорий (в том числе и северных).

Главный урок советского освоения Севера состоит в том, что при осуществлении новых грандиозных планов не следует забывать об опережающем инфраструктурном обеспечении процессов освоения, жизнеустройстве населения. На обозримую перспективу Север остается стратегически важным регионом страны. Но нельзя сформулировать задачи, которые должно решить региональное сообщество, не определив общую концепцию и цели промышленной политики. Если в концепции нового мегапроекта на первый план вновь выйдут промышленный и политический аспекты, оттеснив проблемы, связанные с социальной сферой, экологией и природопользованием, то на Севере мы увидим повторение пройденного в советский период.