

Современные стратегические инициативы и уроки истории в освоении Дальнего Востока

А.Н. ДЕМЬЯНЕНКО, доктор географических наук, Институт экономических исследований ДВО РАН. E-mail: demyanenko@ecrin.ru

Л.А. ДЯТЛОВА, кандидат географических наук, Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск. E-mail: Lubovdatlova617@gmail.com

В статье рассмотрены институциональные новации последних лет, направленные на развитие Дальнего Востока, в контексте исторического опыта досоветского периода.

Ключевые слова: Дальний Восток, институциональные новации, эволюция институтов

В последние годы Дальний Восток постоянно привлекает внимание как органов государственной власти, так и научного сообщества. Широким слоям населения популяризируются достижения региона – саммит АТЭС, Дальневосточный экономический форум, университетский кампус на острове Русском, оперный театр, филиал Эрмитажа и т. п. В то же время шквал самых различных институциональных новаций, предлагаемых Правительством РФ, носит по преимуществу стратегический характер, и это неявно предполагает, что Дальневосточный регион развивается не так быстро, как хотелось бы, да и направление его развития не совсем то, каким оно видится из столицы. Иначе говоря, нужны перемены и в целевых установках, и в способах их достижения.

А так как нынешний «поворот на Восток» в истории региона далеко не первый, то возникает как минимум два вопроса: в какой мере исторический опыт может быть востребован при решении проблем дня сегодняшнего, и если этот опыт не бесполезен, то в какой мере он был использован при разработке очередного «поворота»¹.

И самая главная проблема, которая на протяжении полутора столетий остается практически неизменной: в каком качестве Дальний Восток нужен России, как будет выстраиваться государственная политика по отношению к региону.

¹ О «повороте на Восток» и институциональных новациях см. также [1–4].

По большому счету выбор невелик, как и набор факторов, определяющих место Дальнего Востока в пространственной организации российского общества. Эти факторы хорошо известны и широко обсуждались в отечественной науке². Это, во-первых, природно-ресурсный потенциал и, во-вторых, географическое положение.

К этому следует добавить, что ни масштабный и разнообразный природно-ресурсный потенциал, ни преимущества географического положения сами по себе не являются источниками конкурентных преимуществ, а становятся таковыми при использовании их при осуществлении государственной региональной политики. То есть все упирается в выбор целей развития Дальневосточного макрорегиона, а следовательно, и инструментов (институтов и организаций) регионального развития³.

«Поворот на Восток» и проблемы развития региона

Старт нынешнего «поворота на Восток», не первого и вряд ли последнего⁴, обычно относят к 2012 г., когда В.В. Путин призвал «поймать китайский ветер в паруса нашей экономики» [11]. Подобные призывы обсуждались еще в начале XX в., когда С.Ю. Витте после поездки на Дальний Восток в Записке на имя Николая II приводил доводы о сомнительности слишком глубокого увязания России в «...крайней Азии», что ослабит ее положение «на Западе и Ближнем Востоке». А в самой Азии предлагалось с осторожностью относиться к идее связывания слишком больших интересов с Китаем, так как «в Европе и в других частях Азии, кроме Китая, у нас существуют не менее насущные интересы» [12. С. 323].

Со временем и геополитическая, и экономическая ситуации существенно изменились. Неизменным осталось то, что для обеспечения нового политического вектора нужны были новые институты и новые организации.

Первоначально дискутировался вопрос о создании госкорпорации по развитию Сибири и Дальнего Востока с широкими полномочиями при подчинении ее непосредственно Президенту РФ. Однако в мае 2012 г. было создано Министерство по развитию Дальнего Востока, а в сентябре 2013 г. Постановлением Правительства РФ – Комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона. Вновь образованное министерство в марте 2013 г. представило государственную Программу «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»⁵. Ключевыми инструментами ее реализации полагались комплексные инвестиционные проекты (КИП), набор которых свидетельствовал о желании развивать макрорегион по всем направлениям и по всем территориям.

Но уже в августе 2013 г. в условиях нарастания кризиса в экономике реализация КИПов, требующих огромных бюджетных вложений, оказалась под вопросом. При этом развитие Сибири и Дальнего Востока было объявлено «национальным приоритетом на весь XXI век»⁶, и уже в апреле 2014 г. Министерство по развитию Дальнего Востока приступило к корректировке программы. В новой версии на смену КИПам пришли ТОРы, а масштабы бюджетного финансирования сократились более чем в десять раз. Институциональным обеспечением этой версии программы стал закон № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (декабрь 2014 г.). Обратим внимание на то, что ТОРы как-то незаметно превратились в ТОСЭРы, которые в последующем вновь трансформировались в ТОРы. На первый взгляд – мелочь, но она отражает терминологическую неразбериху вследствие недостаточно ясного понимания того, что и каким образом законодатель считает нужным регулировать.

Быстро появились и новые институциональные инициативы (ФЗ № 212 «О свободном порте Владивосток» от 13.7.2015 г., ФЗ № 119, более известный как «Закон о дальневосточном гектаре» от 01.05.2016 г., и ФЗ № 252 от 03.07.2016 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “О территориях опережающего

² Поэтому ограничимся перечислением наиболее значимых работ, в которых были освещены эти вопросы: [5–8].

³ Авторы, вслед за Д. Нормом, считают принципиальным делать различие между «институтами» и «организациями» [9. С. 19].

⁴ О своеобразной цикличности государственной политики в отношении Дальнего Востока см. [10].

⁵ При этом как-то было упущено то обстоятельство, что министерство действует в пределах Дальнего Востока, а программа явно выходит за его пределы.

⁶ Послание Президента РФ Федеральному собранию, 12 декабря 2013 г.

социально-экономического развития в Российской Федерации” и Федеральный закон “О свободном порте Владивосток”»).

Принятие на федеральном уровне серии институциональных новаций тут же вызвало региональные инициативы по созданию на подведомственных территориях ТОРов, а также включения «своих» портов в «Свободный порт Владивосток», что создавало угрозу «размывания» ограниченных ресурсов по возрастающему числу объектов вместо их концентрации.

Развитие региона в досоветский период

Несмотря на отсутствие специального министерства и законов о развитии региона⁷, а также государственной программы, до начала советизации регион развивался вполне успешно. Росли масштабы экономической деятельности, что сопровождалось качественными изменениями в ее структуре.

Увеличивалась численность населения. Хотя переселение шло неровно, только за 1897–1916 гг. оно увеличилось с 321,4 тыс. до 909,2 тыс. [13. С.13]. А в летние месяцы численность населения резко возрастала за счет китайцев, которые привлекались главным образом на строительные работы. Их численность за тот же период выросла с 20 тыс. до 600 тыс. чел. Еще быстрее росло городское население. Население Читы увеличилось с 11,5 тыс. жителей в 1897 г. до 74,3 тыс. чел. в 1910 г., Благовещенска – с 32,8 до 64,4, Владивостока – с 28,9 до 84,6, Хабаровска – с 15,0 до 43,3 тыс. чел. [14. С. 28]. Причем процесс шел более высокими темпами, чем в Российской империи, что нашло отражение в высоком удельном весе городского населения – 26,5% [15. С. 13]. То есть Дальний Восток (без Забайкалья и Якутии) уступал только столичным областям.

Учитывая то, что удельный вес неземледельческого населения составлял не менее 45% [16. С. 15], значительная часть проживающих в сельской местности не была занята в сельском хозяйстве. То есть земледельческая колония явно трансформировалась в промышленно-транспортную экономику.

В результате развития рыбопромышленности с 1890-х гг. к 1910 г. на регион приходилось 13,2% общероссийского

улова рыбы. При этом по улову лососевых Дальний Восток был первым не только в России, но и в мире [13. С. 137].

Наряду с ростом городов и обрабатывающей промышленности развивался сырьевой сектор, прежде всего, золотодобыча. Дальний Восток был крупнейшим золотодобывающим районом страны, на него приходилось более 30% добычи золота в 1913 г. Кроме того, успешно развивались угольная и ряд других отраслей горнодобывающей промышленности.

Были успехи и в пищевой отрасли. К примеру, в мукомольной промышленности «по оборудованности мельницами Благовещенск уступает только Нижнему Новгороду и Саратову – он может перемолоть 16 млн пуд.» [17. С. 40]. По результатам исследований приамурского земледелия С.П. Шликевич в 1910 г. приходит к следующему выводу: «Приамурский земледелец живет так, как может представиться крестьянину земледельцу большинства губерний Европейской России только во сне, или в сказке ...» [18. С. 38]. Не случайно амурских крестьян-старожилков современники называли «амурские янки».

В досоветский период своей истории регион неоднократно менял направленность своего развития⁸. В течение первого периода происходило закрепление границ, Дальний Восток рассматривался как военная колония, поэтому доминирующим фактором выступала казачья колонизация. На втором этапе (примерно с 1880-х гг.) регион воспринимается как земледельческая колония, и основными становятся задачи крестьянского переселения. Наряду с этим продолжается обустройство казаков. Наконец, после русско-японской войны и до советизации региона будущее дальневосточной экономики связывалось с развитием промышленности.

Приведенная периодизация – не более чем схема, но она позволяет проследить траектории эволюции, которая в конечном итоге привела к тому, что накануне советизации Дальний Восток представлял собой территориальную социально-экономическую систему с диверсифицированной и быстрорастущей экономикой, активно взаимодействующей с экономиками сопредельных стран.

⁷ Проект закона «Об особых условиях ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона» уже многие годы обсуждается и в Государственной думе и в экспертном сообществе.

⁸ Более подробно вопросы периодизации рассмотрены в [16,19].

Об институтах развития Дальнего Востока

Особое место занимают законотворческая деятельность по организации переселения на Дальний Восток и непосредственно связанный с ним вопрос о землепользовании. Для этого кратко рассмотрим вопрос о границах региона, без которого невозможно анализировать эволюцию институтов и организаций развития.

Первоначально Дальний Восток – часть Сибири, а в административном отношении – Амурская и Приморская области, образованные в 1858 и 1856 гг., которые входили в состав Восточно-Сибирского генерал-губернаторства. В 1884 г. было образовано Приамурское генерал-губернаторство в составе Амурской, Приморской и Забайкальской областей. Последняя была в 1906 г. передана в состав Иркутского генерал-губернаторства. Именно Приамурское генерал-губернаторство в границах 1906 г. мы и рассматриваем в качестве Дальнего Востока (интересно, что в первоначальных схемах районирования Госплана начала 1920-х гг. мы находим Дальний Восток, Ленско-Байкальскую и Якутскую области).

Вслед за юридическим установлением государственной границы согласно договорам с Китаем следует принятие «Правил для поселения русских и иностранцев в Амурской и Приморской областях». Эти Правила, составленные генерал-губернатором Восточной Сибири графом Н.Н. Муравьевым-Амурским и получившие Высочайшее утверждение 26 марта 1861 г., по мнению авторов «Колонизации Сибири в связи с общим переселенческим вопросом» [20], стали «основанием для пореформенного законодательства о заселении восточной окраины Сибири» [Цит. по 21. С. 88].

Правила имели целью привлечение в пределы южной части Дальнего Востока всех, кто мог содействовать экономическому развитию края и не требовал бы от правительства дополнительных усилий по организации самого переселенческого процесса. Тем самым законодатель четко зафиксировал свою позицию: в Приамурском крае нужны только те, кто обладал определенным уровнем средств и/или отличался готовностью идти на риск, переселяясь на необжитые земли.

И таким колонистам законодатель был готов предоставить систему стимулов – выбор как способа водворения (отдельными семьями или целыми обществами), так и самого характера

поземельных отношений, то есть приобретение земельных участков на праве пользования (с возможностью выкупа своих участков по цене 3 руб. за десятину) или же полной собственности.

Другой особенностью Правил 1861 г. было установление максимальной величины семейной доли в 100 десятин⁹ (почувствуйте разницу с «дальневосточным гектаром»), что значительно превышало норму земельного обеспечения не только в Европейской России, но и норму земельного обеспечения государственных крестьян, переселяемых в Сибирь.

При этом уже в ходе реализации Закона именно в части величины надела возникла любопытная ситуация. 100 десятин в Законе – это максимальная норма надела. Между тем на практике местная администрация сделала 100 десятин *нормой*, то есть всем возникшим в крае деревням стали отводить по 100 десятин на семью, не принимая в расчет ни качество угодий, ни их взаимное отношение. То есть законодатель, не имевший возможности входить в рассмотрение местных условий, хотел предоставить местной администрации возможно широкий выбор наделов, установив только максимальный размер для самых худших в крае земель. Но местная администрация разом избавила себя от всяких хлопот по оценке земель [22. С. 12–13]. Хотя следует принять во внимание и тот факт, что у местных администраций вплоть до организации Уссурийской партии в 1900 г. не было средств на проведение подобного рода работ.

Кроме того, Правила 1861 г. предусматривали широкий спектр льгот: переселенцы в Приамурский край освобождались на 10 рекрутских наборов, навсегда – от подушной подати, на 20 лет – вообще от всяких платежей в пользу казны, а для переселявшихся в Южно-Уссурийский край особыми Правилами 1866 г. устанавливалась еще выдача ссуд до 100 руб. на семью и запас продовольствия на год со времени вселения в край.

И хотя Правила 1866 г. не оказали сколько-нибудь существенного влияния на ход переселенческого движения в Южно-Уссурийский край, но сам факт их появления свидетельствует о том, что и местная администрация, и правительственные органы понимали, что Дальний Восток неоднороден по условиям вселения, и это необходимо учитывать в законодательных актах.

⁹ Десятина – русская единица земельной площади, равная 1,09 га.

Однако следует признать, что Правила 1861 и 1866 гг. не привели к массовому переселению в Приамурский край. Причин тому было несколько. Во-первых, конкуренция со стороны Предкавказья, Предуралья и Степного края. Так, по данным А. А. Кауфмана, «в течение 70-х годов в одной только Кубанской области осело 200 тыс. иногородних; Уфимско-Оренбургский край за это же время принял до 120 тыс.» [23. С. 22]. Во-вторых, отсутствовали сколько-нибудь развитые пути сообщения. В-третьих, не выдавались материальные пособия ни в ходе переселения, ни при водворении переселенцев в местах вселения. Наконец, право приобретения земельных участков в собственность явно не могло служить побудительным мотивом при том земельном просторе, который был в то время на Амуре.

Таким образом, Правила 1861 г. – это институциональная оболочка на перспективу, так как для реализации заложенных в них положений не было объективных оснований. А само государство еще не в полной мере осознавало, каковы перспективы Дальнего Востока. Поэтому неудивительно, что «большинство переселенцев, получивших разрешение переселиться на Амур, не обладавшие ни энергией, ни средствами для преодоления трудностей бесконечно длинного пути, оседало на пол дороге, в Западной Сибири или в Оренбургском крае» [23. С. 22].

Удивляться надо тому, что были колонисты, готовые пойти на этих условиях в Приамурский край, и среди них особо следует упомянуть русских старообрядцев. Участники экспедиции общеземского союза 1907 г. отмечали, что «в образовании особого *типа* амурского переселенца сыграло роль наше сектантство... староверы ... явились полными силы “бойцами” против тяжелых природных условий новой страны и, в значительной степени, победили их. *Они* дали тон Амурской крестьянской жизни» [24. С. 720]. Показательно, что из опросов амурских крестьян, проведенных в 1908 г. А. Татищевым, выяснилось: «между основанием поселения и моментом, когда большинство семей окончательно упрочило свое хозяйство, прошло не менее 15–20 лет... и только возникшая в 1884 г. Толстовка, молоканское население которой не знает ни пьянства, ни многочисленных праздников православной церкви, достигла благополучия уже через три года» [25. С.183].

Итак, правила были, но воспользоваться ими смогли далеко не все. Но те, у кого это получилось, создали такие хозяйства, которые по своим масштабам и эффективности не уступали, как сказали бы сейчас, лучшим мировым образцам.

Если чего и не было, так это бесплатной раздачи земли, да еще кто где захочет. По мнению А. А. Кауфмана, «...свобода переселения... есть не просто свобода идти куда угодно и делать что угодно – это есть свобода получения земельного надела, получения государственной земли» [23. С. 155].

Ситуация меняется в начале 1880-х гг., когда в правительственных сферах все-таки определились с местом Дальнего Востока в системе не только национальных, но и геополитических интересов России. И во главу угла была поставлена крестьянская колонизация, что, конечно, не отменяло колонизации казачьей¹⁰, но приоритет все-таки был за крестьянским переселением. То есть южная часть региона стала рассматриваться как земледельческая колония.

Поэтому в Законе от 26.01.1882 г.¹¹ были сохранены все льготы из Правил 1861 г. При этом была подтверждена не только максимальная норма надела в 100 десятин, но и установлен минимальный размер надела – в 15 десятин на душу. Закон предоставлял переселенцам: 1) освобождение на родине от всех недоимок; 2) отвод земли – не менее 15 десятин на душу и не более 100 на семью – с правом выкупа в собственность по 3 руб. за десятину; 3) освобождение от государственных податей и повинностей на 5 лет (общественные повинности оставались на переселенцах); 4) даровой проезд из Одессы во Владивосток; 5) продовольствие на 1,5 года... 6) 100 руб. на заготовку материалов для строительства жилища; 7) пару лошадей или быков;

¹⁰ В ноябре 1894 г. генерал-губернатор Приамурского края С.И. Духовской предоставил отвод казачьим войскам во временное пользование, чтобы они могли поправить свое экономическое положение. «Отвод Духовского» – это полоса вдоль границы шириной 25 верст, а в некоторых случаях – до 100, общей площадью 9 142 359 десятин. Общая стоимость природных богатств «отвода» – 1 млрд руб. Отметим, что эта инициатива местной администрации оказалась вполне удачной, и действительно в короткие сроки казачьи хозяйства «поправили» экономическое положение.

¹¹ Инициатива исходила от генерал-губернатора Восточной Сибири Д.Г. Анучина, который в 1881 г. внес в Министерство внутренних дел предложение продлить действие Правил 1861 г.

8) одну корову; 9) семена для полевых и огородных посевов; 9) предметы хозяйственного обзаведения (28 названий).

Если сопоставлять Правила 1861 г. и Закон от 26.01.1882 г., то следует обратить внимание на две новации, имеющие большое значение. Во-первых, государство берет на себя издержки по обустройству крестьян-переселенцев, и, во-вторых, организацию их доставки морским путем. Впрочем, через два года была разрешена и своекоштная (на своем содержании) перевозка, при самой широкой помощи и поддержке правительства.

Насколько эффективными оказались эти институциональные новации? Увы, по свидетельству А. А. Кауфмана, «морское переселение мало привлекало наших переселенцев, – далеко не всегда удавалось набрать даже тот не слишком значительный комплект, на который рассчитывалось организованное морское переселение; так, за четырехлетие 1894–1897 гг. предполагалось переселить морским путем 21 тыс. душ, – переселилось же немногим более половины – 11,296 человек» [23. С. 257].

Закон от 26.01.1882 г. подвергся в 1892 г. пересмотру в той части, которая касалась отчуждения казенных земель в частную собственность. При рассмотрении этого вопроса в Государственном совете было признано необходимым сохранить за переселенцами право выкупа своих наделов в собственность. Но, и это крайне важно, было высказано мнение о полном запрете продажи земли иностранным подданным. Кроме того, было признано целесообразным придать прежней цене (3 руб. за десятину) значение нижней предельной цены, установив при этом максимальный размер участков, продаваемых в одни руки, в 400 десятин. Все эти положения получили силу закона, утвержденного 18.06.1892 г.

Дальнейшему обсуждению вопрос об отчуждении казенных земель в Приамурском крае подвергся уже в 1895 г. в Комитете Сибирской железной дороги. В результате Комитет постановил, во-первых, пересмотреть правила, касающиеся продажи казенных земель в Амурской и Приморской областях, во-вторых, запретить продажу земель в районе Уссурийской и проектируемой линии Амурской ж.д. и, в-третьих, до окончательного пересмотра упомянутых выше узаконений позволить продажу земель лишь с разрешения Приамурского генерал-губернатора.

На эволюцию институтов экономического развития повлияла русско-японская война. После 1907 г. «пригодность Приамурья для земледелия была подвергнута сомнению. Последовавшие исследования природных богатств дали основания многим ученым и практическим деятелям смотреть на окраину, как на колонию промышленную. Эта точка зрения считается в настоящее время наиболее распространенной» [16. С. 3].

Эта смена стратегии освоения сопровождалась институциональными новациями, направленными на инфраструктурное обустройство территорий и содействие развитию сельского хозяйства, которое во все большей мере приобретало предпринимательский характер.

Показательно, что после того как в 1906 г. аграрная политика правительства П. А. Столыпина активизировала переселенческое дело¹², в 1907 г. в Приморскую область прибыло 61 722, а в Амурскую – 11 782 человека [24. С. 147]. Реакция на столь неожиданно большой поток переселенцев последовала незамедлительно. И хотя большая часть переселенцев шла не за землей, а за работками (в строительстве железных дорог, портов, на рыбные и лесные промыслы), правительство и местная администрация приступили к разработке мер по инфраструктурному обеспечению районов вселения¹³.

Кроме того, предпринимались активные действия по созданию индустриального комплекса в регионе, развитие которого опиралось бы на уникальные по масштабу и качеству природные ресурсы и близость к рынкам Китая, Японии и Кореи.

Параллельно формировались законодательные основы регулирования регионального рынка труда. Массовый наплыв в регион китайских рабочих стал побудительным мотивом принятия Закона от 21 июня 1910 г., воспретившего наем китайцев на производимые средствами казны работы. Отметим, что уже в 1911 г. проводится массовое обследование рынка труда, то есть каждая институциональная новация предполагала не только

¹² Был введен льготный железнодорожный тариф и принята система мер по облегчению тягот в ходе переезда на новые места и обустройства на них.

¹³ Уже в 1908 г. местная администрация инициирует исследования Нижнего Амура на предмет выявления нужд местного населения. А в 1910 и 1911 гг. осуществляется массовое обследование хозяйств крестьян-старожил. И перечень исследований подобного рода весьма и весьма велик.

научную проработку вопроса, но и проведение исследований, направленных на выявление последствий изменения институтов.

Об организациях развития Дальнего Востока

Начнем с органов государственного управления. В Центре в рамках первого периода, то есть примерно до середины 1880-х годов, отсутствовал орган, ответственный за развитие Дальнего Востока, так как регион был частью Сибири и объектом регулятивной деятельности сибирских комитетов¹⁴.

Только после создания в 1884 г. Приамурского генерал-губернаторства Дальний Восток стал самостоятельным объектом государственного регулирования. При этом генерал-губернатор до 1911 г. был одновременно высшим и военным, и гражданским начальником, то есть фактически заместителем российского императора. Такое совмещение функций на начальных этапах развития региона было не только оправданно, но и необходимо.

Аппарат, то есть Канцелярия приамурского генерал-губернатора, была весьма немногочисленна (особенно, если ее сравнивать с нынешними Министерством по развитию Дальнего Востока и Представительством Президента в ДФО), но весьма эффективна. Можно предположить, что этому способствовало привлечение к подготовке управленческих решений неформальных организаций двух типов – научных обществ и объединений предпринимателей.

Среди первых – Общество изучения Амурского края (ОИАК) и Приамурский отдел Императорского Русского географического общества (ИРГО)¹⁵, которые, помимо организации экспедиций, музеев, научных библиотек, научных собраний, служили площадками для обсуждения конкретных проблем экономического развития региона. Качество же обсуждений было обеспечено уровнем образования участвующих в этих собраниях.

Среди вторых – сообщества предпринимателей, зачастую объединенных только общими интересами. Они инициировали самые различные совещания, на которых обсуждались проблемы развития отдельных отраслей и территорий Дальнего Востока

(сельского хозяйства, горного дела, лесной промышленности и рыболовства и т. п.) и предлагались решения этих проблем.

Показательно, что материалы этих совещаний, в отличие от современных совещаний, публиковались и были доступны всем желающим. О том, как они были организованы, можно судить по следующим извлечениям из журналов совещания рыбопромышленников. Извлечение первое: «В октябре 1912 г. Приамурский генерал-губернатор, вследствие ходатайства охотско-камчатских рыбопромышленников, разрешил, по примеру прошлых лет, созвать в г. Владивостоке Совещание рыбопромышленников Дальнего Востока...». Извлечение второе: «Общие собрания были публичные, и на них ежедневно присутствовало от 50 до 70 человек; эти заседания были вечерние – с 7 часов; кроме того, почти ежедневно работали различные комиссии» [26. С. I, III].

Но, конечно же, как бы ни были значимы обратные связи в системе управления посредством неформальных организаций, главными «игроками» были правительственные и местные органы управления. Их можно достаточно условно разделить на действующие на постоянной и на временной основах.

Среди первых особого внимания заслуживает Переселенческое управление, на которое с 1896 г. возлагались обязанности не только по определению контингента будущих переселенцев, но и организации переселенческого движения, подготовке мест вселения и попечении о первоначальном устройстве переселенцев. В 1911 г. на местах, помимо чиновников по особым поручениям, действовали районные управления; на территории Дальнего Востока – Амурское и Приморское.

Заслуживает упоминания и Приморский областной статистический комитет (ПОСК)¹⁶, который, помимо привычных для современных органов статистики мероприятий, осуществлял массовые обследования и крестьянских хозяйств, и промышленных заведений. Результаты статистических наблюдений и обследований не только регулярно публиковались в «Листке ПОСК», но и послужили основой для целого ряда монографических исследований¹⁷.

¹⁴ Было два сибирских комитета. Первый комитет с 1821 г. по 1838 г., второй – с 1852 г. по 1864 г. координировали деятельность ведомств по разработке государственной политики в отношении Сибири.

¹⁵ Оба общества организованы в 1894 г. во Владивостоке и в Хабаровске.

¹⁶ Организован в 1895 г.

¹⁷ Подробно об организации и результатах массовых обследований крестьянских хозяйств, выполненных ПОСК см. [19, 27].

Что же касается «временных организационных структур», то в качестве примера можно привести поездку товарища главноуправляющего землеустройством и земледелием сенатора Иваницкого в 1908 г. на Дальний Восток. В Совещании по вопросам колонизации дальневосточных областей была предложена система мер, многие из которых представляют интерес и в наши дни. Отмечалось, что, во-первых, усилия Переселенческого управления следует сконцентрировать не столько на расширении землеотводных работ, сколько на постановке «возможно более подробных и тщательных обследований в пределах заселяемых уже пространств...» [28. С. 22–23]. То есть нужно не количество, но качество, а последнего можно достичь, только организовав тщательное детальное обследование районов, предназначенных для переселения.

А, во-вторых, «заселение новых пространств должно идти с известной постепенностью, опираясь на районы, экономически уже окрепшие» [28. С. 83]. Иначе говоря, первоочередные районы вселения – это районы вокруг уже сложившихся крупных экономических центров.

Интересны особенности разработки и осуществления крупных инвестиционных проектов. В этой связи полезно вспомнить историю постройки Амурской железной дороги. Вначале Совет министров принимает решение об организации экспедиции для колонизационного обследования района Амурской железной дороги, более известной как Амурская экспедиция 1910 г. [29,30]. Она имела комплексный характер, к ее работе были привлечены геологи, геоботаники, гидротехники, почвоведы, климатологи, экономисты и статистики. Причем это были либо уже широко известные исследователи, либо те, которые очень скоро стали таковыми. И в полевых экспедициях, и в обработке материалов принимали участие не только специалисты из ведущих научных организаций России, но и местные исследователи. Результаты исследований и сама их организация все еще могут служить примером того, как следует готовить решения по прорывным инвестиционным проектам.

В 1909 г. при Совете министров создается специальный межведомственный координационный орган – Комитет по заселению Дальнего Востока, в состав которого входили практически все министры тогдашнего правительства, во главе с премьер-

министром П. А. Столыпиным. В отличие от современной Комиссии по развитию Дальнего Востока, этот орган собирался не часто, но его деятельность была эффективной. И работал он по вполне определенным проблемам, будь то организация Амурской экспедиции 1910 г. или обследований по «рабочему вопросу» в Приамурском крае. Интересно и то, что обходился он без специального аппарата, распределяя и координируя работы по тем или иным проектам между отдельными ведомствами и местной администрацией.

Литература

1. Демьяненко А. Н. О стратегических инициативах по развитию Дальнего Востока России в контексте исторического опыта // Регионалистика. – 2016. – Т. 3. – № 3. – С. 6–13.
2. Поворот на Восток: Развитие Сибири и Дальнего Востока в условиях усиления азиатского вектора внешней политики России. – М.: Международные отношения, 2016. – 448 с.
3. Швецов А. Н., Демьяненко А. Н., Украинский В. Н. Деструктивные стереотипы российского стратегического планирования и их возможные последствия для практики регионального стратегирования (часть 1) // Регионалистика. – 2016. – № 3. – С. 48–60.
4. Швецов А. Н., Демьяненко А. Н., Украинский В. Н. Деструктивные стереотипы российского стратегического планирования и их возможные последствия для практики регионального стратегирования (часть 2): от общего к частному // Регионалистика. – 2016. – № 6. – С. 63–74.
5. Маергойз И. М. Уникальность экономико-географического положения советского Дальнего Востока и некоторые проблемы его использования в перспективе // Вестник МГУ. Серия 5. География. – 1974. – № 4. – С. 3–8.
6. Минакир П. А. Экономика регионов. Дальний Восток. – М.: Экономика, 2006. – 848 с.
7. Синтез научно-технических и экономических прогнозов: Тихоокеанская Россия – 2050 / Под ред. Минакира П. А., Сергиенко В. И. – Владивосток, Дальнаука, 2011. – 912 с.
8. Тихоокеанская Россия – 2030: сценарное прогнозирование регионального развития. – Хабаровск: ДВО РАН, 2010. – 560 с.
9. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Начала, 1997. – 180 с.
10. Минакир П. А., Прокапало О. М. Региональная экономическая динамика. Дальний Восток. – Хабаровск: ДВО РАН, 2010. – 304 с.
11. Путин В. В. Россия и меняющийся мир // Московские новости. – 2012. – 27 фев.
12. Витте С. Ю. Всеподданнейшая записка статс-секретаря Витте по делам Дальнего Востока / Собрание сочинений и документальных материалов: В 5 т. Т. 1. Пути сообщения и экономическое развитие России. Кн. 2. Ч. 1. – М.: Наука, 2004. – С. 314–327.

13. *Алексеев А. И., Морозов Б. Н.* Освоение русского Дальнего Востока (конец XIX в. – 1917 г.). – М.: Наука, 1989. – 224 с.
14. *Архипов Н. Б.* Дальневосточный край. – М.-Л.: Госиздат, 1929. – 156 с.
15. Материалы по земельному вопросу в Азиатской России. Вып.2. Приамурье. Составил А.А. Татищев. – Пг. Министерство земледелия. Переселенческое управление. 1917. – 87 с. + карта
16. *Куртеев К. К.* Экономическая проблема Приамурья. – Владивосток, 1921. – 16 с.
17. *Митинский А. Н.* Материалы о положении и нуждах торговли и промышленности на Дальнем Востоке / Труды Амурской экспедиции. Вып.8. – СПб., 1911. – 284 с.
18. *Шликевич С. П.* Колонизационное значение земледелия в Приамурье. Труды Амурской экспедиции. Вып.5. – СПб., 1911. – 142 с.
19. *Демьяненко А. Н.* Территориальная организация хозяйства на Дальнем Востоке России. – Владивосток: Дальнаука, 2003. – 284 с.
20. Колонизация Сибири в связи с общим переселенческим вопросом. – СПб., 1900. – 374 с.
21. Антология экономической мысли на Дальнем Востоке. Вып.1. Колонизационные процессы в Приамурском крае на рубеже XIX–XX веков. Хабаровск: РИОТИП, 2008. – 208 с.
22. *Крюков Н. А.* Опыт описания землепользования у крестьян-переселенцев Амурской и Приморской областей / Записки Приамурского отдела Императорского Русского Географического Общества. Т. II. Вып. II. – М., 1896.
23. *Кауфман А. А.* Переселение и колонизация. – СПб., 1905. – 349 с. + Приложение – 81 с.
24. Приамурье. Факты, цифры, наблюдения. – М., 1908. – 922 с.
25. *Татищев А.* Амурская область в колонизационном отношении // Вопросы колонизации. – 1909. – № 4. – С.179–215.
26. Журналы Совещания рыбопромышленников Дальнего Востока в г. Владивостоке в ноябре 1912 г. под редакцией секретаря совещания – заведующего рыбными промыслами Приамурского Управления Государственных Имуществ С. А. Тихенко. – Хабаровск, 1912. – 120 с. + Приложение.
27. Антология экономической мысли на Дальнем Востоке. Вып.2. Исследование сельской экономики Приамурского края между Русско-японской и Первой мировой. – Хабаровск: РИОТИП, 2008. – 288 с.
28. Журнал Совещания по вопросам, касающимся колонизации Дальневосточных областей, образованного в 1908 году в г. Хабаровске, при участии высочайше командированного на Дальний Восток товарища главноуправляющего землеустройством и земледелием сенатора Иванниченко. – СПб., 1908. – 199 с.
29. Антология экономической мысли на Дальнем Востоке. Вып.3. Амурская экспедиция 2010 года. – Хабаровск: Хабаровская краевая типография, 2010. – 288 с.
30. *Демьяненко А. Н., Дятлова Л. А.* Общий замысел Амурской экспедиции 1910 года и краткий обзор ее Трудов // Ойкумена. – 2010. – № 3. – С. 7–28.