

щества в городах. Кооперативная форма организации позволяла преодолевать неблагоприятные транспортные и природно-климатические условия, она оказалась вполне конкурентоспособной по сравнению с другими торгово-хозяйственными организациями.

ЛИТЕРАТУРА

1. Хмара Н., Голотвин Ж. Борьба за выживание народов Севера // Обозреватель – Observer. 1993. № 14. С. 36–48.

2. Аксарин В.В. Становление кооперативной системы // Сибирский Север в конце XIX–первой половине XX вв. (1890–1950 гг.): социально-экономические и культурные аспекты. Тобольск, 2012. С. 41–79.

3. Николаев А.А. Карская торговая экспедиция сибирской потребительской кооперации 1919 г. // Отечественная кооперация: исторический опыт и современность. Иваново. 2004. С.175–178.

Статья поступила
в редакцию 14.08.2014

УДК 353.8(98) “1920/1980”

А.И. ТИМОШЕНКО

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В АРКТИКЕ В 1920-1980-е гг.*

канд. ист. наук,
Институт истории СО РАН,
г. Новосибирск,
e-mail: timoshenkoai@ngs.ru

В статье представлены проблемы, связанные с разработкой и реализацией моделей государственного управления в Арктике в советский период, анализируются основные принципы регулирования социально-экономических и политических процессов на арктических территориях СССР. Работа носит постановочный характер, так как особенности советского государственного управления в Арктике пока не достаточно полно рассмотрены в историографии. Автором сделана попытка определить основные факторы и приоритеты советской государственной политики на северных территориях страны. В результате сделаны выводы, что проблемы государственного управления в Арктике в советский период могут рассматриваться, с одной стороны, в рамках методологического и концептуального посыла, связанного с существованием мировой циркумполярной цивилизации, а с другой – в условиях динамики общероссийского государственного развития. Отмечено, что практически на все процессы жизнедеятельности в Арктике большое влияние оказывали изменения в государственной стратегии, направленной, в первую очередь, на включение северных территорий в народнохозяйственный комплекс СССР. При этом в основном использовались мобилизационные методы и механизмы, оказывающиеся наиболее эффективными в достижении поставленных целей.

Отмечено, что мобилизационная модель управления арктическими территориями СССР сохранялась практически до конца советского периода. Конкретные формы и методы менялись, но общие целевые установки, заданные из центра государственного управления оставались неизменными. Советские модели государственного управления арктическими территориями в итоге отражали необходимость использования минерально-сырьевых и прочих природных ресурсов Арктики как для обеспечения внутренних потребностей страны, так и для укрепления ее позиций на международной арене.

Ключевые слова: Арктика, модели государственного управления, административно-территориальное устройство, мобилизационные решения, минерально-сырьевые ресурсы.

Проблемы государственного управления на арктических территориях СССР в отечественной историографии специально не исследовались. Они, как правило, изучались, с одной стороны, в контексте общих социально-экономических процессов, связанных с транспортным, хозяйственным или социально-демографическим развитием, а с другой – в плане исследования специфического перехода коренных народов Севера от традиционного образа жизни к современно-

му [1]. В результате при наличии, казалось бы, обилия исторической литературы изучение особенностей государственного управления в Арктике в советский период так и не представлено. Предметом рассмотрения в историографии не стали ни процессы организации здесь самой системы государственного управления, ни деятельность центральных и региональных органов власти, намечавших на различных этапах развития государства определенные цели и затем строивших планы по их достижению. Между тем советский опыт может быть полезен при освоении новых территорий, богатых природными ресурсами и находящихся в суровых природно-климатических условиях.

*Работа выполнена в рамках проекта, поддержанного Президиумом РАН, №44 «Россия в Арктике: исторический опыт и современные проблемы».

В историографии существует мнение, что арктические регионы развиваются не только в рамках своих национальных геополитических и экономических стратегий. На их развитие в большей мере оказывают влияние общие закономерности развития мировой циркумполярной зоны, обладающей неким природно-географическим единством, согласно которому северная специфика жизни населения и образа хозяйствования может рассматриваться не столько как фон для региональных процессов, сколько как сама сущность развития того или иного арктического региона. Такой вывод сделан на основе проведения компаративных исследований, засвидетельствовавших тот факт, что в арктических регионах разных стран присутствуют общие тенденции и мотивации развития. Наиболее заметно это проявляется на примере ресурсной эксплуатации, которая подчиняется как принципам национальной экономической политики в той или иной стране, так и стратегии «северной целесообразности», как правило, мало зависящей от наличия конкретных политических и экономических систем, а также национальных традиций [2, с. 14].

Данное мнение позволяет нам определиться концептуально и методологически и показать, что российская Арктика исторически развивалась как регион с характерными природно-географическими особенностями в рамках единой мировой системы циркумполярной цивилизации. Вместе с тем, на динамику практически всех сторон жизни населения в арктических регионах Российского государства оказывали влияние и главные стратегические принципы государственной политики, связанные с необходимостью в тот или иной период включения северных территорий в общее социально-экономическое развитие страны.

На наш взгляд, проблематика исследования специфики советского государственного управления социально-экономическим и политическим развитием арктических территорий вполне может вписаться в рамки вышеобозначенных закономерностей. Кроме того, она также может служить отражением наиболее важных и ключевых событий отечественной истории, связанных как с объективными обстоятельствами, так и субъективными факторами общегосударственного развития, которые оказывали свое влияние и за Полярным кругом. В целом важно продемонстрировать, что центральная государственная власть, как правило, выстраивала такие модели управления северными территориями, которые позволяли ей использовать их ресурсную базу для экономического и политического развития государства.

Уже в 1920-е гг. советское правительство рассматривало Арктику как зону реализации важнейших национальных интересов. Акцентировалось внимание на обустройстве Северного морского пути, признававшегося необходимой для полноценного государственного развития транспортной магистралью, поскольку она являлась кратчайшим расстоянием между западом и востоком страны – портами Мурманском и Владивос-

током. Северный морской путь полностью проходил вдоль границ государства и не зависел от международных отношений в тот или иной период времени по сравнению, например, с южным проходом через Суэцкий канал. Кроме того, он вместе с реками Сибири составлял глобальную транспортную сеть, охватывающую своим влиянием огромную территорию. Поэтому его обустройство, создание крупнотоннажного речного флота в северных районах Сибири, оживление там хозяйственной жизни в целом оценивалось советским правительством в качестве важнейшей задачи региональной политики.

Вторая часть советских планов была связана с всесторонним изучением природных ресурсов Арктики и включением их в развитие народнохозяйственного комплекса СССР. Это намечалось уже в плане ГОЭЛРО. Проведенные в его рамках горно-геологические изыскания на Таймыре под руководством Н.Н. Урванцева позволили выдвинуть на повестку дня решение норильской проблемы, которая определила затем создание в российской Арктике крупнейшего в мире горнопромышленного комплекса по производству цветных металлов.

Первые модели советского государственного управления, разрабатывавшиеся в 1920-е гг., основывались на историческом опыте, полученном в имперский период. Вместе с тем советское правительство предпринимало попытки реагировать на вызовы времени, связанные с необходимостью установления своей власти в условиях иностранной интервенции и Гражданской войны. Советские мероприятия также были направлены на организацию в районах Крайнего Севера России экономических и социокультурных процессов.

Для реализации разноплановых целей советское правительство, с одной стороны, стремилось организовать на северных территориях свои политорганы по типу ревкомов, а с другой – туземные советы, более понятные местному населению. В целом же это были специфические органы государственной власти, которые одновременно должны были решать как политические, так и социально-экономические задачи, способствовавшие сохранению того потенциала, который был накоплен в имперский период. Кроме того, ставились цели подключения северных ресурсов к решению задач индустриальной модернизации хозяйственного комплекса страны. Поэтому объектом государственного управления в идеале рассматривались как моделируемые политические и социально-экономические процессы, так и реально существовавшие общественные институты, отражающие интересы самых различных этносоциальных и этнокультурных групп северного населения.

После победы над белыми советская власть в Арктике решала в первую очередь политические задачи, связанные с укреплением своих позиций. Через систему органов государственной власти предпринимались попытки обложить население продразверткой, а затем продналогом для обеспечения поставок в государ-

ственные закрома пушнины, рыбы и других продуктов северного труда. Чтобы сохранить местный трудовой потенциал для пользы общегосударственного развития советским правительством разрабатывались идеи организации различных форм национальных автономий в виде сельских советов, национальных районов, которые, как предполагалось, будут более понятными для северян, особенно для представителей коренных народностей.

Такая государственная организация жизни населения на северных территориях стала давать свои плоды только во второй половине 1920-х гг., когда более стабильно стали осуществляться конкретные мероприятия по восстановлению регулярного снабжения товарами и продовольствием, поддержке рыболовецких и охотничьих промыслов местного населения, особенно традиционных занятий коренных народов Севера. С 1924 г. при Президиуме ВЦИК был учрежден Комитет содействия народностям северных окраин с сетью отделений на местах, который должен был защищать интересы коренных национальностей. Его руководитель П. Г. Смилович, старый большевик, откровенно заявлял, что видит задачу Комитета, прежде всего, в советизации малых народностей, в том, чтобы каждый кочевой народ дожил до «самостоятельного бытия в виде самоуправляющейся хозяйственно-политической единицы. День завершения советизации северных туземных районов будет последним днем существования Комитета Севера»[3, с. 14].

Надо отметить, что специальные органы местного управления с элементами родоплеменной социальной организации, так называемые туземные советы и райисполкомы, вначале положительно воспринимались коренными народами Севера. Они решали многие текущие проблемы их жизни и хозяйствования. Однако, по мнению ряда представителей советского политического управления того времени, «плохо вписывались в реализацию общегосударственной политической стратегии». Под руководством своих туземных органов «отсталые» коренные народы Севера не желали строить социализм. По данным Л. В. Алексеевой, Уральский комитет Севера 15 января 1929 г. в решении о деятельности туземных советов отметил, что «туземные советы оказались совершенно не приспособлены к проведению в гуще туземных масс директив правительства»[4, с. 125–126].

В 1930–1931 гг. туземные органы местной власти в Арктике были объявлены изжившими себя и заменены территориальными, которые могли более организованно следовать центральным директивам, решать крупные общегосударственные задачи. Особыми постановлениями Президиума ВЦИК в СССР было образовано сразу несколько национальных округов: Остяко-Вогульский (затем Ханты-Мансийский), Ямало-Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Витимо-Олекминский (вскоре упразднен), Корякский и Чукотский. Границы новых национальных образований проводились с учетом данных Приполярной похозяйственной переписи, проведен-

ной Административной комиссией ВЦИК и Комитетом Севера[5, с. 6].

В результате преобразований в системе государственного управления национальные округа на северных территориях СССР занимали площадь более 4 млн км² и объединили 14 крупных народов Севера из 26. Согласно Положению об окружных съездах Советов и окружных исполнительных комитетах северных окраин РСФСР, каждый национальный округ имел свой бюджет, входящий отдельной строкой в бюджет соответствующего края или области. Окрисполкомам поручалось составление планов хозяйственного и социально-культурного развития каждого округа, которые также включались в областные и краевые планы в качестве особой части. В национальных округах учреждались окружные суды и прокуратуры. Окружные съезды Советов получали право устанавливать в соответствии с действующим законодательством местные налоги и сборы, утверждать распределение доходов и расходов между окружным бюджетом и бюджетом районов, входящих в округа, разрешать вносить свои предложения, касавшиеся вопросов местного значения, в вышестоящие государственные органы. Национальные окрисполкомы получали право обращаться во ВЦИК и СНК РСФСР с предложениями об отмене или изменении постановлений и распоряжений различных властных инстанций, если они не соответствовали особым условиям национальных округов и районов Крайнего Севера¹.

В процессе решения политических и экономических задач советское государственное управление изначально настраивалось на использование мобилизационных методов управления, которые в условиях Крайнего Севера признавались наиболее эффективными. Этот факт отмечался советским правительством уже в процессе организации перевозок по Карскому пути. В 1920 г. в парходствах, связанных с перевозками по Северному морскому пути, были созданы политотделы и институт комиссаров – по опыту армейских политических органов. Организованные Главполитпутя и Главполитвод внимательно следили за соблюдением на подведомственных предприятиях строжайшей дисциплины и ответственности за порученное дело, что касалось всех участников событий без исключения. Политотделы от имени советского государственного управления были уполномочены вмешиваться во все производственные дела транспортных предприятий, принимать решительные меры по их обеспечению всем необходимым, в том числе кадровым составом [6, с. 22–24].

Затем мобилизационная модель государственного управления в различных формах и интерпретациях отработывалась и реализовывалась на арктических территориях СССР в течение всего советского периода, успешно способствуя решению задач государством,

¹ Положение об окружных съездах Советов и окружных исполнительных комитетах северных окраин РСФСР. // Советский Север. 1931. №10. С. 173–174.

в основном в целях форсированной индустриальной модернизации в стране. Этой цели должны были соответствовать все проводимые административно-территориальные преобразования на территории Арктики. Органы государственной власти всех уровней действовали, как правило, на основе принципов централизованного вертикального управления. Они на ограниченном возможностях пространстве, в экстремальных природно-климатических условиях должны были комплексно решать все ключевые проблемы жизнедеятельности и жизнеобеспечения северян и одновременно выполнять целевые установки, исходившие от центрального правительства, не особо учитывая региональные потребности и возможности.

В условиях пионерного освоения северных территорий СССР такая система государственного управления сыграла свою определяющую роль. Все основные решения о строительстве крупных предприятий, создании организаций и проведении различных мероприятий, связанных с этим, принимались ЦК ВКП (б), иногда совместно с СНК СССР. Центральная государственная власть давала широкие полномочия на северных территориях не столько местным органам управления, сколько крупным хозяйствующим субъектам, организациям комплексного типа, которые специально создавались как для решения определенных производственных проблем (строительства предприятий, транспортных коммуникаций и т.д.), так и для организации жизни населения на подведомственных им территориях.

Производственно-транспортные организации в Арктике занимали важное место в системе государственной власти СССР, ее иерархических уровней, они участвовали как в подготовке и принятии государственных решений в Арктике, так и затем в их реализации. Наиболее ярким примером в этом отношении являлась деятельность Главного управления Северного морского пути (Главсевморпути), созданного в декабре 1932 г. и подчинявшегося непосредственно СНК СССР. Управление занимало важное место в иерархии государственной власти в Арктике, закрепленное юридически специальным постановлением ЦК ВКП (б) и СНК СССР от 20 июля 1934 г., в котором говорилось, что вся хозяйственная и научно-исследовательская деятельность в Арктике должна проводиться под руководством Главсевморпути. Были установлены также территориальные границы влияния этой специфической управленческой организации. В европейской части страны они распространялись на острова и моря Северного Ледовитого океана, а в азиатской – на всю территорию к северу от 62-й параллели. Согласно этому постановлению все предприятия союзного значения, расположенные на данной территории, переходили в ведение Главсевморпути. Организация по своему усмотрению формировала свой кадровый потенциал, проводила мероприятия по подготовке и закреплению кадров, страхованию их жизни и трудоспособности в северных условиях. Это важное постановление, прежде всего, преследовало цель – обозначить государ-

ственный характер деятельности Главсевморпути, которая не могла в силу своей национальной значимости расплыться по разным организациям и ведомствам [7, с. 481–486].

Своеобразие нового учреждения было хорошо показано ее руководителем О.Ю. Шмидтом на заседании коллегии ГУСМП при СНК СССР 28 ноября 1934 г. «Особенности Главсевморпути, – говорил он, – заключаются в том, что мы, хотя и работаем на правах наркомата, но мы не похожи на наркомат. Скорее мы являемся краем, но у нас есть функции центрального аппарата, но нет ряда функций края<...>. Дело заключается в том, что Север весь трактуется как единая проблема, имеющая в своей основе Северный морской путь<...>. Как только было показано, что Северный морской путь существует, так и появилась основная идея, объединяющая хозяйство Севера. На этой основе и идет все развитие Главсевморпути. Мы – боевой орган для поднятия на Севере экономики на основе Северного морского пути» (цит. по: [8, с.15]).

Управление «Главсевморпуть», по сути дела, являлось организацией территориальной власти мобилизационного характера, действующей через систему своих политорганов и административно-управленческих структур. Она в 1930–1950-е гг. практически руководила развитием всего комплекса транспортной, промышленной, научно-исследовательской и торговой деятельности в Арктике. На Главсевморпуть возлагались функции и социального управления многими отраслями экономики и исследований в Заполярье, жизнедеятельности местного населения. Влияние этой специфической организации распространялась на огромной территории Сибири – от бассейна Нижней Оби до Чукотки [9, с.258–262].

Реализация основных стратегических принципов государственной политики через деятельность крупных производственных организаций в освоении северных районов была характерной в СССР. Она получила широкое распространение в годы войны и в послевоенный период в связи с разворотом промышленного и транспортного строительства, поиском месторождений полезных ископаемых, увеличением масштабов комплексных научно-исследовательских работ в северных районах.

Таким образом, до начала 1930-х гг. в СССР происходил поиск моделей государственного управления северными территориями. Затем все более отчетливо наметился курс централизованного административно-территориального управления в рамках общей для страны модели, основанной на планово-директивных принципах решения всех социально-экономических и политических проблем, когда все главные импульсы развития задавались из единого центра. Особенностью советского государственного управления в Арктике являлось преобладание мобилизационных решений. Мобилизационная модель управления арктическими территориями сохранялась до конца советского периода. Конкретные формы и методы в связи с историческими условиями могли меняться, но об-

щие целевые установки, задававшиеся из центра государственного управления, оставались неизменными. Советские модели государственного управления арктическими территориями в итоге были связаны как с необходимостью социально-экономического развития Севера в целях обеспечения внутренних потребностей страны в минерально-сырьевых и прочих природных ресурсах, так и позиционированием СССР как крупной арктической державы на международной арене. Для реализации этих главных целей Арктика и Северный морской путь были включены в процессы межрегионального разделения труда в стране в условиях существования единого народнохозяйственного комплекса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Материалы к библиографии по истории Ямала. Екатеринбург, 2006. 214 с.
2. История Ямала. Екатеринбург, 2010. Т.2, кн.1. 368 с.

3. *Смидович П.* Советизация Севера. // Советский Север. 1930. №1. С.14–18.

4. *Алексеева Л.В.* Взаимодействие хозяйственных систем Ямальского Севера в условиях НЭП и командно-административной экономики (1917–1929). Екатеринбург; Салехард, 2006. 188 с.

5. *Гурвич И.С.* К сорокалетию северных национальных округов // Летопись Севера. Т.6. М, 1972. С.5–27.

6. *Булатов В.Н.* КПСС – организатор освоения Арктики и Северного морского пути (1917–1980). М, 1989. 156 с.

7. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. (1917–1967). М.1967. Т.2: 1933–1940.

8. *Славин С.В.* Планирование деятельности Главсевморпути и первые исследования по экономике Северного морского пути // Летопись Севера. М:Мысль. 1975. Т.7. С.15-22.

9. *Тимошенко А.И.* Мобилизационный характер освоения Арктики и Северного морского пути // Мобилизационная стратегия хозяйственного освоения Сибири. Программы и практики советского периода (1920–1980-е гг.). Новосибирск: Параллель, 2013. С. 245–286.

Статья поступила
в редакцию 12.09.2014

УДК 061.1(571):553.98(571.1)

Н.А. КУПЕРШТОХ

ВКЛАД СИБИРСКИХ УЧЕНЫХ В ИЗУЧЕНИЕ НЕФТЕГАЗОНОСНОСТИ АРКТИКИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX В.*

канд. ист. наук,
Институт истории СО РАН,
г. Новосибирск
e-mail: nataly.kuper@gmail.com

В настоящее время в Российской Федерации действует государственная комплексная программа изучения, использования и развития ресурсной базы Арктики, цель которой – обеспечить потребности России в углеводородных ресурсах. Изучение Арктики становится необычайно актуальным в свете многих задач. Одна из них – подготовка Национального атласа Арктики, который должен объединить все имеющиеся знания о регионе, включая геологическое обоснование ресурсного потенциала недр.

В геологическом изучении Арктической зоны России участвовали многие академические организации. В статье рассмотрены результаты деятельности сибирских ученых – Западно-Сибирского филиала АН СССР, новосибирского Института геологии и геофизики, якутского Института геологии СО АН СССР – по истории прогнозного обоснования и открытия крупнейших месторождений Арктической зоны Сибири, разработке и реализации проектов освоения углеводородов Арктики. С организацией академических институтов в Сибири координация деятельности ученых в области изучения углеводородов Арктики поднялась на новый уровень. Впечатляющих масштабов эта координация достигла в рамках программы «Сибирь». Координаторами направлений этой программы являлись выдающиеся ученые-геологи: академики А.А. Трофимук, Н.В. Черский, В.С. Сурков, А.Э. Конторович, члены-корреспонденты В.Н. Сакс, И.И. Нестеров и др. Исследования, выполненные в рамках программы «Сибирь», повысили уровень фундаментальных и прикладных исследований, выводы ученых послужили основой планирования работ по обнаружению месторождений нефти и газа в регионе. Впервые перспективы развития Арктической зоны Сибири изучались комплексно – освоение природных ресурсов рассматривалось в тесной связи с решением социально-экономических и экологических проблем.

Совокупный вклад институтов СО РАН в проведение фундаментальных исследований Арктического региона России, решение проблем социально-экономического развития приполярных регионов, изучение геологии, биологии и экологии Арктики исключительно велик и еще ждет своего обобщения.

Ключевые слова: Арктика, углеводороды, Институт геологии и геофизики СО АН СССР, Институт геологии СО АН СССР, программа «Сибирь», А.А. Трофимук, В.Н. Сакс, Н.В. Черский, В.С. Сурков, А.Э. Конторович, И.И. Нестеров.

*Статья подготовлена в рамках проекта, поддержанного Президиумом РАН, № 44 «Россия в Арктике: исторический опыт и современные проблемы».