

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА НА СЕВЕРЕ РОССИИ (особенности исторического опыта XX века)



### Широков А.И.

профессор, д. и. н.,  
член Совета Федерации ФС РФ.

Россия в начале XXI в. вновь вынуждена «идти» на Север, в Арктику. Это обусловлено тем, что речь идёт о территориях, составляющих значительную часть российского политического и экономического пространства. Во-вторых, потому, что экономическая и геополитическая роль Севера сегодня огромна и с неизбежностью будет возрастать в будущем. С одной стороны, Север — это крупнейший, а после распада СССР — последний резерв развития страны. Именно на него приходится 70-80 % из тех 300 трлн долл., в которые ООН оценила ископаемые ресурсы России ещё 20 лет назад<sup>1</sup>. С другой — именно Север как «арктический фасад» России, со всеми своими запасами сырья и транспортными возможностями, во многом определяет роль и место нашей страны в международных экономических и политических отношениях сегодня и будет определять впредь.

<sup>1</sup> Котляков В., Агранат Г. Север: выбор пути // Голос России. 1999. № 4. С. 21.

Несмотря на декларирование баланса в социально-экономическом развитии между регионами нашей страны и обеспечения качества жизни их населения «стартовая позиция» российского Севера выглядит много слабее, нежели хотелось бы. Север пока ещё не стал привлекательным для населения, которое бы связыва-

ло с ним свои долговременные жизненные планы. Острейшей необходимостью сегодня поэтому является четкое артикулирование «образа Севера (Арктики)», системы производственной и социальной инфраструктуры, создание которой будет отвечать актуальным интересам России. Это должна быть новая модель

государственной политики на Севере, в Арктике, которая сменит собой советскую «северную» модель, разрушенную экономическими и социальными потрясениями 1990-х гг.

Между тем, фундаментальные основы советской государственной северной политики закладывались в условиях, отдалённо схожих с современными: сложная международная обстановка, специальные меры по финансово-экономической изоляции нашей страны, нехватка технологических возможностей для создания необходимого оборудования и т.д. Конечно же, современная Россия — принципиально иное государство и иная экономика, нежели советское государство в начале 1930-х гг., но изучение исторического опыта становления арктической политики нашей страны на всём её историческом протяжении представляется более чем важным.

Победа концепции форсированной индустриализации в результате внутривластной борьбы в течение 1920-х гг. поставила советское руководство перед рядом важных проблем, среди которых

особого внимания заслуживали создание собственной топливно-сырьевой базы и проблемы накопления средств на техническое вооружение создаваемой индустрии.

Для решения этих актуальных задач в годы первой пятилетки были созданы и начали действовать специфические организации, которые С.В. Славин определял как «интегральные комбинаты», характерными чертами которых, по его мнению, являлись:

1) выделение государством территории, на которую распространяется деятельность данного комбината. Эта территория определяется не границами административных подразделений страны (область, район), а характером поставленных перед комбинатом задач;

2) включение в состав комбината всех отраслей хозяйства и всех видов производства, необходимых для решения основной задачи комбината и общего подъёма производительных сил данной территории;

3) подчинение всех предприятий, входящих в комбинат, единому руководству (управлению), объединяющему все материально-технические и финансовые средства, а также людские силы<sup>2</sup>.

В первой половине 1930-х г. их создание на Севере России стало фактом. На Европейском Севере к 1924 г. в результате работ геологического отряда профессора А.А. Чернова в районе Ухты и Печоры было выяснено

2 Славин С.В. Промышленное и транспортное освоение Севера СССР. М., 1961. С. 46–47. В числе обозначенных «интегральных комбинатов» С.В. Славин перечислил такие организации, как Норильскстрой, Воркутакомбинат, Ухтакомбинат, Дальстрой и др. (Там же. С. 47). Л.Л. Рыбаковский относит сюда и строительство Комсомольска-на-Амуре. См.: Рыбаковский Л.Л. Население Дальнего Востока за 150 лет. М., 1990. С. 82.

наличие богатых залежей угля и нефти<sup>3</sup>. В 1929 г. в составе Управления северными лагерями особого назначения была организована Ухтинская экспедиция. Её задачами были: оценка промышленного значения Ухтинского месторождения нефти, разведка запасов газа и нефти в Ижемском и Печорском районах, выявление источников радиоактивных вод, изучение угольных залежей в Воркуте. В июле 1930 г. «ввиду важности работ, производимых экспедицией», она стала самостоятельным подразделением с непосредственным подчинением ГУЛАГу.<sup>4</sup> 13 ноября 1932 г. на базе Ухтинской экспедиции ОГПУ (с июля 1931 г. — Ухто-Печорского ИТЛ) решением Политбюро ЦК ВКП(б) был создан Ухто-Печорский трест; 16 ноября СТО также принял особое постановление по этому вопросу. Руководство трестом было поручено ОГПУ<sup>5</sup>. На трест было возложено выполнение программы по развитию северных районов Коми АССР (транспортное строительство, освоение месторождений полезных ископаемых — угля, нефти, радия). Правительство республики фактически было устранено от активного участия в управлении огромной частью своей территории.

Север Сибири не избежал этой же участи. В 1921 г. в районе современного Норильска были открыты залежи угля, а также медно-никелевые руды, в которых было велико и содержание платины (экспедиция под руководством Н.Н. Урванцева). Дальнейшие геологоразведочные работы подтвердили уникальность норильских месторождений. В 1928 г. они были

3 См.: Чернов А.А. Уголь и нефть Печорского Урала // За индустриализацию Советского Востока. Вып. 1. М., 1932. С. 17–27.

4 Канева А.Н. УХТПЕЧЛАГ. 1929–1938 // Звенья: Исторический альманах. Вып. 1. М., 1991. С. 331, 336.

5 Морозов Н. Истребительно-трудоугодные годы // Покаяние: Мартиролог. Т. 1. Сыктывкар, 1998. С. 60.

переданы в ведение «Союззолота», которое приступило к работам в 1930 г.<sup>6</sup> Однако уже в 1933 г. нарком тяжелой промышленности СССР Г.К. Орджоникидзе обратился к И.В. Сталину с письмом, в котором предлагал передать строительство Норильского комбината в ведение ОГПУ, накопившего к тому времени опыт промышленного строительства на необжитых территориях с использованием труда заключённых<sup>7</sup>. В июне 1935 г. во исполнение постановления ЦК ВКП(б) и СНК СССР Г. Ягода приказал ГУЛАГу НКВД принять строительство Норильского комбината и специально образовать для его осуществления Норильский ИТЛ, подчинённый непосредственно начальнику ГУЛАГа Берману. В задачи «Норильского строительства и лагеря» входило: строительство никелевого комбината и освоение района расположения комбината и его предприятий<sup>8</sup>.

Однако мы должны констатировать, что среди подобных организаций — ни по объёму решавшихся задач, ни по территории деятельности, ни по количеству привлекавшейся рабочей силы и т.д. — не было равных Дальстрою, действовавшему на Севере Дальнего Востока в 1930–1950-х гг. Учитывая такие характеристики Дальстрою, наиболее показательным рассмотреть на его примере институциональные особенности складывания советской государственной политики на Севере.

В конце 1920-х гг. было доказано наличие в недрах Северо-Востока СССР значительных запасов золота. Поэтому после пристального рассмотрения возможностей добычи золота на Колыме в Политбюро ЦК ВКП(б) 11 ноября 1931 г. было принято Постановление ЦК партии «О

6 См.: Урванцев Н.Н. Норильск (история открытия и освоения медно-никелевых руд Сибирского Севера). М., 1969. С. 65.

7 РГАСПИ. Ф. 85. Оп. 29. Д. 349. Л. 1–3.

8 ГА РФ. Ф. 9401. Оп. 1а. Д. 6. Л. 75.

Колыме». Названный документ предписывал образовать в верховьях Колымы специальный трест с колоссальными льготами, непосредственно подчиненный ЦК ВКП(б), контроль за деятельностью которого был возложен на зам. пред. ОГПУ Г.Г. Ягоду<sup>9</sup>. Это решение предопределило принятие Советом труда и обороны 13 ноября 1931 г. Постановления № 516 «Об организации государственного треста по дорожному и промышленному строительству в районе Верхней Колымы «Дальстрой»<sup>10</sup>. Все имевшиеся на месте производства и материальные ценности передавались новой организации.

Отметим, что по своей организационно-правовой форме Дальстрой объявлялся трестом, то есть хозяйствующим субъектом, характерным для СССР 1920-х гг. Между тем, наше исследование этого феномена доказывает, что применение понятия «трест» к Дальстрою никоим образом не является оправданным<sup>11</sup>.

Для обеспечения деятельности Дальстроя как привилегированной организации край, в котором намечались работы, был выделен в административную единицу с особым управлением. При этом границы этого нового административного образования постоянно расширялись в зависимости от разворачивания деятельности «треста». В 1932–1935 гг. его территория охватывала всё верхнее и среднее течение р. Колымы с её правыми и левыми притоками и имела общую площадь около 400–450 тыс. км<sup>2</sup>. Постепенный рост территории Дальстроя привёл в дальнейшем к тому, что в 1953 г. она достигла 3 млн км<sup>2</sup>, что составило более

одной седьмой части всей территории СССР.

Созданием Дальстроя оказалась решённой судьба Охотского (Эвенского) национального округа, созданного в 1930-м г., и входящих в него национальных районов. Постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) от 26 октября 1932 г. центр округа переносился в г. Охотск с передачей всего своего недвижимого имущества Дальстрою<sup>12</sup>. Результатом этой реорганизации стало то, что Ольский, Среднеканский и Северо-Эвенский районы Охотского (Эвенского) округа остались в ведении Дальстроя. Точнее административно они входили в состав Хабаровского края, но Дальстрой стал промежуточной инстанцией, полностью руководившей жизнью этих районов и отчитывавшейся за это перед краевыми властями. В дальнейшем Постановлением ВЦИК РСФСР от 15 сентября 1934 г. «Об изменениях в административно-территориальном делении ДВК» Охотский (Эвенский) национальный округ был ликвидирован<sup>13</sup>. Соответственно 28 сентября 1934 г. Президиум Далькрайисполкома принял решение о ликвидации Охотского (Эвенского) национального округа. Впоследствии, с расширением территории деятельности Дальстроя, была серьёзно ограничена сфера компетенции органов управления Чукотского и Корякского национальных округов.

Специфически выстраивались и полномочия руководителя Дальстроя, формально «треста», хозяйствующего субъекта. Помимо руководства производственной деятельностью, директор получил право административного руководства Ольским, Среднеканским, Северо-Эвенским районами Хабаровского края в качестве уполномочен-

ного Дальневосточного крайисполкома. Для текущей работы в этом направлении в 1933 г. было создано Управление уполномоченного Дальневосточного крайисполкома<sup>14</sup>.

Отличительной чертой советской модели северной политики в первоначальный период её реализации (1930-1950-е гг.) стало широкое использование принудительного труда осуждённых преступников. На Севере Дальнего Востока, как и в других районах Севера того времени, именно заключённые стали основой производственных ресурсов. 1 апреля 1932 г. заместитель председателя ОГПУ СССР Г.Г. Ягода подписал приказ № 287/с «Об организации Северо-Восточного лагеря ОГПУ»<sup>15</sup>. Система Севвостлага (позже – Севвостлагерей) жила и развивалась вместе с системой Дальстроя. При этом вновь проявилась уникальность Дальстроя: в исключение из всех правил того времени именно Дальстрой стал для СВИТЛа своеобразным главком, каким для остальных лагерей являлся ГУЛАГ ОГПУ. Полномочия директора «треста» стали ещё объемнее, особенно если учесть, что он выполнял и функции уполномоченного ОГПУ (НКВД) на территории деятельности треста.

13 января 1935 г. особым приказом уполномоченного НКВД СССР по Дальстрою (директора «государственного треста») № 08 при Севвостлаге было организовано отделение Далькрайсуда. В соответствии с этим Дальстрой получил и собственную систему судебных органов<sup>16</sup>, для которой был установлен упрощенный порядок производства судебных дел<sup>17</sup>.

9 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 162. Д. 11. Л. 57.

10 ГА РФ. Ф. Р-5674. Оп. 1. Д. 47. Л. 129.

11 Подробнее см.: Широков А.И. Дальстрой в социально-экономическом развитии северо-востока СССР (1930-1950 гг.) – М.: РОССПЭН, 2014. – с. 47-54.

12 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 905. Л. 53.

13 СУ РСФСР. 1934. № 35. Ст. 225.

14 См.: Отчет Дальстроя за 1933 г. // ГА МО. Ф. Р-23 сч. Оп. 1. Д. 402. Л. 2.

15 ГА МО. Ф. Р-23 сс. Оп. 1. Д. 1. Л. 8.

16 ГА МО. Ф. Р-23 сс. Оп. 1. Д. 14. Л. 16.

17 Там же. Д. 1. Л. 125.

Важным элементом структуры Дальстроя, в соответствии с контекстом эпохи, стала система партийных органов. По Постановлению ЦК ВКП(б) от 26 октября 1932 г. первое лицо Дальстроя получило право руководства партийной организацией в районе деятельности «треста» в качестве уполномоченного Дальневосточного крайкома ВКП(б)<sup>18</sup>. Высшими парторганами здесь последовательно были Объединённое бюро ВКП(б) (с 7 марта 1932 г.), а затем Политотдел Дальстроя (с 29 ноября 1933 г.). В 1937 г. ряд коммунистов выступил за приведение системы партийных органов в соответствие с действовавшим Уставом ВКП(б), т.е. создания областного комитета партии. Реакция руководства «треста» была жёсткой: «Товарищи говорили относительно создания областного комитета партии. Вряд ли будет правильно, если мы пойдём по этой линии... Будет ли Политуправление – это было бы неплохо, но оно должно быть чисто военного оттенка»<sup>19</sup>. В результате структура партийных органов на Колыме оставалась чрезвычайной, не соответствовавшей уставным требованиям.

Чрезвычайный, ведомственный характер советской модели северной государственной политики значительно усилился в конце 1930-х г., что стало отражением ужесточения внутренней природы советского государства того времени. В частности, решение СНК СССР в марте 1938 г. говорило о «передаче государственного треста «Дальстрой» в ведение наркомвнудела СССР»<sup>20</sup>. Сопровождавшаяся уничтожением первого состава руководителей Дальстроя, эта реорганизация привела к появлению в составе НКВД СССР Главного управления строительства Дальнего Севера (ГУ СДС) «Дальстрой».

Заметим, что к 1939 г. относится серьёзная попытка преодоления дальнейшей военизации государственной политики на севере Дальнего Востока. По ходатайству Хабаровского крайкома партии и крайисполкома, Президиум Верховного Совета РСФСР Указом от 14 июля 1939 г. создал в составе Хабаровского края Колымский округ с центром в Магадане, одновременно преобразованном в город<sup>21</sup>. При полной поддержке и одобрении руководства ГУ СДС НКВД в высшие государственные инстанции были направлены предложения об изъятии у Дальстроя «несвойственных ему функций», передав их в ведение соответствующих союзных и республиканских наркоматов<sup>22</sup>. Однако стремительно набравший скорость процесс создания на Колыме конституционных советских и уставных партийных органов был столь же стремительно остановлен лично И.В. Сталиным. 13 августа 1939 г. на Колыму пришла его совершенно секретная телеграмма, в которой он особо подчеркнул, что «в Москве мыслится Дальстрой...», чья «...специфика требует особых условий работы, особой дисциплины, особого режима... Мне кажется далее, что неправильно поступили, создав для Колымы специальный окружок. Эту ошибку придётся на днях исправить»<sup>23</sup>. В результате вмешательства Сталина Колымский округ был ликвидирован и чрезвычайные формы управления жизнью края были восстановлены и, несмотря на несколько реорганизаций, просуществовали практически до 1953 г.,

Итоги деятельности основной отрасли экономики Дальстроя внешне выглядят впечатляющими. За 24 года геологическим изучением была охвачена территория в 1,9 млн км<sup>2</sup>; в целом на геологоразведочные работы за указанный

период было израсходовано более 5,2 млрд руб. В результате проведения указанных работ выявлены крупные промышленные месторождения золота, олова и вольфрама, установлены рудопроявления свинца, цинка, ртути, молибдена и других редких металлов, а также выяснены геологические закономерности размещения этих металлов. В 1932–1956 гг. предприятиями Дальстроя было добыто 1187,1 т химически чистого золота, 65,3 тыс. т олова в концентрате, 2,85 тыс. т трехоксида вольфрама в концентрате, 397,5 т кобальта в концентрате (в 1947–1955 гг.). Только в 1955 г. удельный вес добываемых Дальстроем драгоценных и цветных металлов к их общей добыче по СССР составил: золота – 37,9 % (44,1 тонны), олова в концентрате – 46,3 % (3014 т) и трехоксида вольфрама в концентрате – 3,3 % (200 т)<sup>24</sup>.

Труд заключённых стал одним из основных институтов государственной политики на советском Севере. В частности, в 1932–1954 гг. в систему Дальстроя прибыло 859911 заключённых. Из их числа было освобождено 445171 чел., умерло 121256, бежало 7800 и было расстреляно около 13000 чел<sup>25</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что 1930-е гг. ознаменовались созданием на Севере нескольких многопрофильных суперорганизаций, ставших институциональным оформлением специфической модели северной государственной политики. К указанным выше (С.В. Славин) их чертам необходимо добавить следующие:

а) Максимально возможная скорость в достижении поставленных целей, что было вызвано форсированным характером проводимой индустриализации.

24 См.: Широков А.И. Указ. соч. С. 482.

25 Сталинские стройки ГУЛАГа. 1930–1953 / Под общ. ред. А.Н. Яковлева; сост. А.И. Кокурин, Ю.Н. Моруков. М., 2005. С. 412.

18 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 905. Л. 53.

19 ЦХСД МО: Коллекция документов.

20 ГА РФ. Ф. Р-9401. Оп. 1 а. Д. 22. Л. 246.

21 Советская Колыма. 1939. 18 июля.

22 ЦХСД МО: Коллекция документов.

23 См.: История сталинского ГУЛАГа... Т. 2. С. 154–155.



Развалины лагеря «Бугучаг» в Магаданской области / <https://trinity.ru/>

б) Чрезвычайный характер структуры этих суперорганизаций, что обеспечивалось широкими объёмами предоставлявшихся им правительством льгот и спецификой управления территорией их действия.

в) Использование принудительного труда заключённых как средства достижения поставленных целей, ибо в условиях сжатых временных сроков и напряжённых плановых заданий, а также в ситуации острой нехватки техники (горнодобывающей, строительной, транспортной и т.д.) и средств труд заключённых становился единственным способом получения всего необходимого в условиях отдалённых и экономически неразвитых территорий страны.

г) Секретный характер действий этих организаций, что было вызвано принудительным характером освоения месторождений стратегического минерального сырья и биологических ресурсов.

При этом обобщающие задачи этих механизмов можно разделить, по нашему мнению, на две важнейшие части.

Экономические:

а) промышленное строительство на определенной территории (собственно освоение);

б) унификация и полная контролируемость экономической жизни отдалённых прежде регионов.

Политические, заключавшиеся в распространении на относительно неконтролируемые в силу своей отдалённости территории политической системы и практики, характерной для центральных районов страны. Достижение этих двух видов целей позволяло решить и проблемы геополитического характера — окончательно закрепить северные регионы в составе государства, сделать бесспорным обладание ими.

Реализация чрезвычайной и военизированной модели развития Севера привела к крайне негативным последствиям. К ним можно отнести отсутствие комплексного развития территорий и складывание моноотраслевого перекося в их экономике, что сделало производственные комплексы крайне уязвимыми; низкое качество созданной социальной среды и специфические методы привлечения рабочей силы, не

способствующие её закреплению на Севере и т. д. Более того, такая модель с неизбежностью требовала значительных финансовых государственных вливаний, что делало её крайне обременительной. Всё отмеченное фактически стало основанием двух сложнейших кризисов экономической жизни российского Севера, сопровождавшихся массовым «исходом» населения — в 1950-х гг. и в 1990-х гг.

Поэтому, вернёмся вновь к высказанной выше мысли о том, что сегодня нам крайне важно чётко сформулировать цели современной российской северной (арктической) политики, составить адекватные «дорожные карты». Выбор в данном случае будет находиться в спектре между советской моделью (создание производств и условий для появления постоянного населения, несмотря на затратность модели) и канадской моделью (утилизация ресурсов «вахтовым» способом при условии жизни подавляющей части населения страны в тёплых регионах). Но наличие этого спектра не отменяет необходимости внятной артикуляции целей и задач государственной северной политики, чего сегодня явно не хватает ни бизнесу, ни населению страны.