

УДК 332.122

ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ НЕОБЖИТЫХ ТЕРРИТОРИЙ СИБИРСКОГО СЕВЕРА

К.Н. Миротворцев

Миротворцев Клавдий Николаевич (1880–1950) – экономикогеограф, статистик, педагог, д-р географических наук (1936), профессор (1947).

Рассматриваются проблемы экономического районирования Сибири с целью освоения, развития территории при сохранении и охране туземного населения. В силу замыкания глубокого Сибирского севера в особую специальную зону с совершенно особыми естественно-историческими условиями и физико-географическими признаками при специальных формах экономических взаимоотношений и при почти полной неосвоенности его человеком обсуждается вариант выделения его в особую административно-экономическую единицу, управляющуюся на иных государственно-правовых основаниях, чем области, проектируемые в рамках экономического районирования в южных частях с более плотным населением. Обсуждается возможность использования Северного морского пути.

Экономическое районирование, неосвоенные территории, специальная зона, естественно-исторические условия, физико-географические признаки, особая административно-экономическая единица, государственно-правовые основания, Сибирский север.

Миротворцев К.Н. Об экономическом и административном устройстве необжитых территорий Сибирского севера // Бюллетени Госплана. 1923. № 10. С. 70–79.

© Миротворцев К.Н., 2013

Настоящий вопрос возник после поездки Н.Н. Колосовского в качестве официального представителя Госплана на мартовской съезд в Новониколаевске планорганов и статбюро Сибири для рассмотрения и оценки госплановского проекта по районно-областному делению Сибири. После доклада Н.Н. Колосовского о работе съезда Западно-Сибирской секцией Госплана было вынесено постановление о необходимости проработки в Комиссии по областному строительству при Совещании ответственных руководителей вопроса об особых формах экономического и административного управления северными частями сибирских областей, соответственно с аналогичной проблемой в Северо-Восточной области, причем ответственным лицом по ведению этого вопроса был назначен К.Н. Миротворцев. Одновременно было предложено Сибплану совместно с заинтересованными губпланами осветить данный вопрос с точки зрения местных интересов и представить его в Западно-Сибирскую секцию. В настоящее время в связи с проектами Наркомнаца и Енисейского губисполкома об устройстве сибирских инородцев в Госплане образована межсекционная комиссия с представителями Западно-Сибирской, Восточно-Сибирской, Уральской, Северо-Восточной секций и Наркомнаца. Задачей Комиссии является рассмотрение и сравнение существующих проектов по настоящему вопросу и выработка основных положений намечаемой реформы с точки зрения экономического районирования. Предлагаемая статья пытается осветить данный вопрос с последней точки зрения.

Экономическое районирование, как известно, сводится к выделению определенных территориальных единиц по линии главных производственных признаков, дающих возможность наметить основную хозяйственную специализацию выделяемых областей, округов, районов и т. п. Основной предпосылкой при этом являются транспортные условия и энергетические ресурсы районов, ибо без них ничего не стоят наилучшие производственные возможности. При соблюдении вышеуказанных условий получаются оптимальные условия для возможности развития народного хозяйства выделенных территориальных единиц при наивыгоднейших формах их экономического баланса, что кратко можно выразить словами: наименьшее количество перевозок при наименьших затратах на производство и при максимальном выходе продукции.

Но не следует забывать, что все-таки главным фактором при экономическом районировании является сам человек: где его нет, там вообще немислимо никакое районирование. Невысказываемая обыкновенно, но молчаливо допускаемая предпосылка, что объектом экономического районирования является сам человек, и возможность его укрепления, развития и размножения на выделяемых экономически-специализированных территориях является как бы априорной сущностью районирования, и это позволяет проектировать экономически законченные комбинаты там, где их развитие ожидается только в отдаленном будущем, когда произойдет фактическое их освоение человеком.

В иных условиях находятся необжитые и не освоенные человеком территории Сибирского севера. Самые естественно-исторические условия его глубоко отличны от смежных южных областей и территорий. Вся широкая, граничащая с севера с Северным Ледовитым океаном полоса занята бесплодной, безлесной и болотистой тундрой, представляющей в большинстве случаев отложения новейших морских осадков. На этой тундре немислимо никакое земледелие и никакие формы интенсивного хозяйства. Освоить ее возможно, и то не везде, только в условиях местного, глубоко натурального хозяйства: оленеводства, звероловства и рыболовства, при помощи населения, которое вынуждено будет сохранить первоначальные примитивные формы кочевого быта.

Но и при этих условиях население тундры всегда будет редким, и никогда в ней не разовьется значительного местного хозяйства, которое могло бы послужить основой для выделения особых районов с определенной хозяйственной функцией в общей хозяйственной динамике страны. Но, конечно, здесь могут возникать и возникнут промышленные и торговые предприятия, связанные уже с потребностями не места, а федерации и заграницы, со специальной колонизацией используемых районов, как на это указывает пример России и Америки.

В более благоприятных условиях находится соседняя с тундрой так назы-

ваемая лесотундровая зона. В южных частях ее имеются лесные насаждения и существуют возможности развития скотоводческого хозяйства. Колонизация этой зоны может вестись в условиях более интенсивного хозяйства, чем в тундре, но и здесь естественно-исторические условия мало благоприятны для развития человека. Однако вполне можно признать лесотундровую зону подходящей для оседлой промышленной колонизации на основах скотоводческого хозяйства.

Между тем общая площадь, занимаемая тундрой и лесотундровой зоной, колоссальна и занимает не менее 5,5 млн кв. верст с населением в среднем 0,01 человека на кв. версту. Трудно говорить о возможном пределе насыщения северного края человеческим населением, но, вероятно, возможно считать допустимым существование не менее одного человека на кв. версту, что даст в пределе общее население для необжитого Сибирского севера до 5–6 млн человек. Эту цифру, вероятно, следует считать предельной. В настоящее же время на Сибирском севере от Урала до Камчатки насчитывается от 50 до 60 тыс. человек. Редкость его чрезвычайна. Так, например, Туруханский край в 1,6 млн кв. верст имеет 16 тыс. человек населения; Верхоянский и Колымский округа в 1,5 млн кв. верст – 20 тыс. человек, Охотско-Камчатское побережье – 25 тыс. человек.

Между тем фактическое использование тундры возможно только при помощи местного инородческого населения, и, как утверждает Нансен, этому никогда не выучатся белые расы. Народнохозяйственная жизнь областей глубокого севера слишком специальна, чтобы подходить к ней с обычным масштабом и обычной меркой воздействия, как это мы делаем для районов и территорий, уже освоенных человеком.

Замыкание глубокого Сибирского севера в особую специальную зону с совершенно особыми естественно-историческими условиями и физико-географическими признаками при специальных формах экономических взаимоотношений и при почти полной неосвоенности его человеком невольно подсказывает мысль о выделении его в особую административно-экономическую единицу, управляющуюся на иных государственно-правовых основаниях, чем области, проектируемые по проектам экономического районирования в южных частях с более плотным населением.

Будущее распределение населения по северной территории должно отразиться и на формах административного его устройства. Общая будущая демографическая система: редкое основное подвижное инородческое население с отдельными более или менее крупными торговыми и промышленными пунктами с пришлым чужим оседлым населением. Правовые нормы административного устройства при этом, очевидно, должны быть различны для различных групп населения.

Согласно федеративной практике, установившейся за границей, и согласно основной практике федерализма, развивающейся в Российской Республике, владение незаселенными площадями земли сохраняется за федерацией. Согласно этому принципу следует выделить и незаселенные области Сибирского севера, и это диктуется прежде всего чрезвычайно слабыми экономическими связями южной и северной Сибири и мелким местным масштабом интересов сибирского юга на севере в то время, когда общефедеративные и мировые интересы на Сибирском севере – реальный факт, чему порукой настойчивая идея о Северном морском пути, зародившаяся в Германии и нашедшая свое выражение в десятках проектов, созданных еще до европейской войны. Разумеется, осуществление экономических задач на севере в порядке местной самостоятельности указанным выделением ни в чем стеснено не будет.

Итак, основанием вышеуказанного выделения Сибирского севера должны служить: наличность специальных естественно-исторических условий, чрезвычайная редкость населения – в среднем 0,01 человека на кв. версту, неосвоенность территории населением и незаинтересованность его в экономическом развитии северных областей и совершенно особые пути экономического развития. Общий порядок самоуправления мало применим при таких условиях. Задачи экономического развития таких областей, каковые могут настоятельно диктоваться направлением общей государственной и мировой экономики, являются задачами общегосударственного характера, требующими для своего разрешения больших сил и средств, совершенно непосильных для окраин.

С принципиальной точки зрения, задачи развития и управления северных областей явственно распадаются на две весьма неравноценные части: 1) развитие и охрана общегосударственных интересов в общегосударственном порядке и 2) охрана и забота о развитии народностей далекого севера в порядке частно-правового хозяйства. Очень трудно задачи первого рода возлагать на будущие управления южных сибирских областей, так как непосредственная связь юга Сибири с севером очень слаба и, вероятно, останется такой же в отдаленном будущем, при ничтожных материальных возможностях для развития экономики севера.

Поэтому при будущем административном устройстве севера, прежде всего, следует разграничить общефедеральные связи его с центром и непосредственно связать север с федерацией в этом отношении.

К общефедеральным задачам на севере должны быть отнесены: 1) выяснение естественных ресурсов северных областей, полезных ископаемых, лесных, рыбных и пушных богатств и т. п., 2) охрана природных богатств от хищнического и нерационального их использования, 3) забота об экономическом развитии севера, когда это требуется общефедеральными потреб-

ностями, путем разработок полезных ископаемых, налаживания транспорта, внешнего и внутреннего товарообмена и т. п., 4) точное определение местных и федеративных экономических задач и форм их разрешения в зависимости от общегосударственной и мировой экономики.

Что представляет и будет представлять Сибирский север в общефедеральной и мировой экономике? Прежде всего, следует отметить, что при крайне несовершенной эксплуатации рыбных богатств еще до войны добывалось: в Обском бассейне 1,6 млн пуд. рыбы; в Енисейском — 0,4 млн пуд.; в Ленском — 0,3 млн пуд.; в дальневосточных бассейнах — 12–13 млн пуд. Всего около 15 млн пуд. рыбы в год. Вполне возможная годовая продукция — 50 млн пуд., в том числе значительное количество рыбы ценнейших сортов: лососевых, осетровых, сиговых. Пушнины север доставлял в среднем на 30 млн руб. в год по сибирским ценам. По ценам зарубежных рынков стоимость этой пушнины следует увеличить втрое. Указанными двумя видами продукции исчерпывалась почти полностью производительность севера. Но еще до войны было обращено внимание на то, что все главные гидрографические системы Сибири: Обь, Енисей, Лена — выходят на север, в Северный Ледовитый океан, и представляют естественный и дешевый путь для вывоза малоценного сибирского сырья на внешние рынки Европы и Америки, а также и для ввоза продуктов обрабатывающей промышленности федерации и заграницы. Отсюда идея о Северном морском пути, настойчиво проводившаяся с разных сторон и нашедшая выражение в целом ряде проектов: Голохвостова, инж. Гетте, Варнеке, Иогансена, Орлова и др.

Огромная важность практического разрешения вопроса о Северном морском пути для экономики глубокого севера и вообще Сибири не подлежит сомнению. Этим путем открывается путь за границу малоценному сырью, лесу, хлебу, продуктам животноводства, рыбе, массовым продуктам, наметившейся к развитию химической промышленности и промышленности по переработке сельскохозяйственного сырья. В высшей степени одаренные чувством практического в экономических вопросах немцы еще до войны наметили этот путь и сделали ряд удачных попыток. Перевозка грузов из Штеттина и Красноярск с перегрузкой с морских на речные пароходы обошлась в 62 коп. золотом с пуда при условии полной неподготовленности пути и непроизводительной пропажи 20% тоннажа пароходов вследствие необходимости забирать с собой уголь и на обратный рейс. Порт, начатый постройкой в устье Енисея, уже имеет начатую постройкой ряжевую причальную линию для двух судов с осадкой до 24 футов; 2 пакгауза емкостью до 50 тыс. пудов каждый; 2 казармы для рабочих, здание радиостанции, баню и другие гражданские сооружения.

Было оборудовано 6 радиостанций: село Дудинское, Усть-Енисейский порт, остров Диксон, у проливов Югорский Шар и Карские ворота, Обдорск.

Предположено поставить еще 6 радиостанций: в г. Енисейске, Туруханске, на острове Белом, на северо-западной части полуострова Ялмал – мыс Хорасовой, у пролива Маточкин Шар и у северной оконечности Новой Земли на мысе Желания. Для надобностей пароходства было приступлено к разработке Норильского каменноугольного месторождения, принадлежащего к обширнейшему в мире Тунгусскому каменноугольному бассейну с площадью свыше 1200 тыс. кв. верст.

Разрешение проблемы Северного морского пути, прежде всего, позволит поставить на твердую почву лесное хозяйство лесотундровой зоны и провести ее промышленную колонизацию на основе скотоводческого хозяйства. Несомненно, должна развиваться разработка полезных ископаемых угля, графита, каменной соли, золота, платины и т. д. Чрезвычайно много обещает при этом развитие рыбного хозяйства, для которого мировой экономикой намечаются совершенно новые пути. В свое время немцами было отмечено, что нигде в мире нет столь ценных пород рыб, как в Сибири, и нигде в мире нет столь дурных способов, которыми она так приготавливалась бы. Но до войны еще были положены начатки холодильного и консервного дела, развитию которого помешала война¹.

Принимая во внимание, что главными рыбными источниками являются северные моря, следует признать, что колоссальная линия Северного океана в пределах СССР таит в себе мировые возможности для разрешения проблемы питания человечества. Нам, прежде всего, надо разрешить этот вопрос для самих себя, для улучшения народного питания, помимо соображений о возможном экспорте на внешний рынок.

Следует отметить, что ожидаемое развитие экономики Сибирского севера в связи с Северным морским путем целиком связано с товарообменом с границей и федерацией. Нужны будут крупные капиталы, чтобы вызвать эту экономику к жизни, и кроме того, для выявления ее надо создать промышленную колонизацию севера с промышленными и торговыми центрами. Колонизационный вопрос тесно связывается с вопросом о положении сибирских инородцев и о возможных перспективах их развития, как единственного пригодного элемента для освоения обширных пространств северной тундры.

¹ Примером надлежащего развития рыболовного хозяйства может служить Германия. Она еще до войны выставила принцип, что море, а не земля должно питать человечество, и с чрезвычайной настойчивостью и умением организовала рыбные порты с соответствующим рыбным флотом в Бремергафене (Geestmunde). Благодаря удивительной организации дела ежедневный улов рыбы распределялся по всей Германии, составляя прекрасный и дешевый способ народного питания. Кроме того, создалась целая промышленность по переработке рыбных отходов (рыбных голов и проч.). После высушивания и раздробления из них извлекались жиры, а остатки шли на корм свиньям и для удобрения. Только военный разгром помешал Германии расширить это дело в дальнейшем, связывавшееся в ее представлении с возможностью ослабления зависимости от внешних рынков.

В настоящее время трудно определить желательные формы управления северными областями в отношении общенациональных интересов. Они будут в тесной связи с имеющимися создаться формами областного и внутриобластного управления южных сибирских областей. Оставляя открытым вопрос о конкретном их разрешении, следует полагать, что наиболее рациональным было бы возложить управление северными территориями на будущие федеративные представительства при южных сибирских областях для согласования местных и федеральных интересов, каковые ходом событий, вероятно, должны будут создаться при южных управлениях. Несомненно, что для большинства общегосударственных функций на местах придется иметь специальные органы центральной власти, на необходимость чего указывает опыт существующих федераций, и этим представительством можно поручить заботу о северных территориях.

Будущие областные сибирские управления будут также заинтересованы в устройстве и развитии северных областей, но в значительно меньшей мере, чем федерация. Сибирским плановым органам надлежит тщательно проработать этот вопрос и точно выяснить торговые, промышленные, транспортные, колонизационные связи севера с югом Сибири и вообще определить экономические взаимоотношения севера и юга во всех областях, где они могут проявляться. Из выяснившейся динамики взаимоотношений должны определиться формы совместной деятельности федерации и южных сибирских областных управлений на северных территориях, когда их деятельность по ходу обстоятельств будет параллельна, например, в вопросах транспорта, промышленности или торгового обмена. Для избежания трений эти формы должны регулироваться выработанным положением, определяющим права и обязанности каждой из сторон. Во всяком случае во главу угла при этом должны быть положены материальные возможности каждой стороны для развития экономики севера.

В основание проекта административного устройства Сибирского севера следует положить предположения о формах развития в будущем необжитых северных территорий и об экономических процессах, которыми это должно сопровождаться. Можно думать, что процесс освоения севера должен идти путями: 1) путем развития и естественного размножения многочисленных северных народностей, 2) путем возникновения торговых и промышленных центров, связанных с внутренним и внешним товарообменом, и 3) путем постепенной ассимиляции севера развивающимся югом Сибири. В ближайшем будущем следует ожидать большого влияния первых двух факторов, так как югу предстоит еще огромная работа по колонизации и освоению соседних лесных и таежных районов при весьма ограниченных средствах для этой цели.

Сибирские инородцы, как это утверждает Нансен, должны являться есте-

ственным и малозаменимым колонизатором безлюдных тундровых пространств. На обширном пространстве северной тундры, свыше 5 млн кв. верст, обитает сейчас большое количество малочисленных инородцев, принадлежащих к трем различным группам: 1) древнейшим народам Палеазиатской группы, населявшей в старину весь север Азии, 2) народам монгольской расы (Урало-Алтайской группы), 3) и народам славянского происхождения. Общее количество народностей Сибирского севера достигает нескольких десятков. Точных данных об их численности нет, но можно принять общее их число в 50–60 тыс. человек, считая 60° северной широты южным пределом их распространения.

Инородцы Сибири в большинстве случаев принадлежат к заведомо вымирающим племенам, и от многих прежде многочисленных и сильных родов остались немногие сотни человек. Этому чрезвычайно способствовали занесение в их среду заразных болезней, спаивание водкой и самая беззастенчивая эксплуатация торговцами, державшими инородцев в вечной кабале. Прежним правительством не принималось мер к охране северных инородцев, не говоря уже об их развитии и подъеме культуры. В результате появилось полное обнищание с чрезвычайным сокращением оленеводства, имеющего исключительное значение для колонизации северных окраин, где олень и человек равноценны: где не может держаться олень, там не может держаться и человек.

Важная роль туземных племен для последней цели заставляет прямо поставить вопрос о том, чтобы создать наилучшие условия для их существования и для охраны их труда. До революции их положение регулировалось устаревшим «Положением о сибирских кочевых инородцах», существующим свыше ста лет, по которому органами управления являются родовые управления. Первой ступенью этих управлений являются родовые старосты, а второй – родовые инородческие управы с выборными старшиной и двумя членами. Третьей инстанцией являлась назначаемая из центра «администрация», соединявшая в себе административные и судебные функции.

Главной целью при введении родовых управлений, дававших туземцам некоторую самостоятельность в области суда и управления, были фискальные, так как податью и ясаком облагались не отдельные лица, а всегда целое племя, улус или род. Эта мера повела к учреждению стойбищ, или сбора бродячих родовичей в одном месте для решения их общественных вопросов, и уплаты податей, что мало-помалу сделалось нормой обычного права. Разделение инородцев Сибири согласно их бытовому укладу на бродячих, кочевых и оседлых было зафиксировано и в прежнем своде законов.

Административное управление северными территориями при прежнем правительстве носило совершенно нелепый характер. Управление обширнейшими областями, развитие которых имело бы существенное значение для государства, поручалось низшим полицейским чинам. Туруханский край

в 1,0 млн кв. верст был подчинен туруханскому отдельному приставу, подчиненному, в свою очередь, енисейскому уездному исправнику, и в руках этого пристава сосредоточивалась вся единоличная и дискредитирующая власть по всем вопросам внутренней жизни края. Кое-какие попытки наметить реформы в административном управлении практически не привели ни к чему...

В настоящее время вполне назрел вопрос о законодательных актах, которыми регулировались бы все стороны народной жизни северных окраин. Формы самоуправления должны базироваться на весьма различных бытовых и национальных особенностях. Ввиду чрезвычайной редкости населения следует сохранить большую гибкость и подвижность управления. Определение формы этого управления возможно будет только после тщательного изучения состояния инородцев глубокого севера, их численности, расположения, рода занятий, правового и бытового уклада. Проработка этого вопроса в центре и на местах должна считаться одной из ближайших задач, и к ней в первую очередь должны быть привлечены плановые органы Сибири. Нужно сохранить здоровое зерно автономии Положения о сибирских инородцах: то, что укоренилось и вошло в нормы обычного права инородческих племен, с необходимыми добавлениями на принципах советской власти. Родовое начало и периодические съезды населения, рассматривающие и устанавливающие все стороны внутреннего управления — вот здоровое зерно Положения.

Чрезвычайно низкий культурный и экономический уровень развития северных инородцев, отдаленность края и почти полная оторванность его от центра, специальный комплекс естественно-исторических условий, заинтересованность центра в возможно скорейшей колонизации северных окраин и необходимость затраты на это значительных средств диктуют необходимость создания особых форм управления северными территориями. Долговременная практика Америки указала этот путь: создание института высококвалифицированной инспектуры для поддержки экономически слабых и несамостоятельных народностей и для непосредственной связи их с центральным правительством. Этот путь неизбежен для Сибирского севера уже потому, что управления будущих сибирских областей будут не в силах проводить экономические реформы на севере и затрачивать на это потребные средства в силу того обстоятельства, что у них очередная задача — освоение своих входящих в их состав многочисленных пустынных территорий.

Первой задачей северной инспектуры является надзор за проведением и исполнением законов СССР на отдаленном севере, заботы о поднятии благосостояния инородцев, их образовании и культурном подъеме, выработке типа культурных учреждений для специальных особенностей глубокого севера.

Кратко определить функции северной инспектуры можно так: на ней должно лежать изучение всех условий и форм жизни на далеком севере, что

требует работников с самой высокой квалификацией, отчетливо представляющих совокупность всех условий, необходимых для развития северных народностей, и связь форм этого развития с общей экономикой страны: ее промышленностью, внутренним и внешним товарообменом и т. п. Они должны вырабатывать предпосылки экономического развития северных окраин и умело и энергично проводить их в жизнь. Для центральной правительственной власти осуществление института северной инспектуры в высшей степени важно, так как еще до войны мировая экономика наметила Сибирский север для товарооборота, необходимого для рынков европейских и внеевропейских стран. Нет сомнения, что эти попытки возобновятся сейчас же, как только экономическая жизнь Европы и Америки после войны войдет в норму.

Очень любопытны попытки административного устройства Сибирского севера, проявляемые на местах. Енисейский губисполком, проработав вопрос в Губадминкомиссии об административном устройстве обширного Туруханского края, встал на ту точку зрения, что управление им должно находиться в руках общегосударственной федеративной власти, и что северная область должна быть выделена в особую административную и экономическую единицу с точно определенными границами. Только управление центральной власти может гарантировать Сибирскому северу наиболее хозяйственную в общегосударственных и одновременно сибирских интересах эксплуатацию природных капитальных ценностей; защиту инородцев от хищнической эксплуатации промышленников. Только федеральное правительство может обеспечить северной области однообразие законодательных мероприятий, направленных к получению наивыгоднейших условий для развития севера.

Самоуправление бродячих кочевых инородцев должно быть пересмотрено с устранением из него всего архаического. Местные советы (крайисполкомы и сельсоветы) должны обслуживать все северное население оседлого типа.

Для кочевых инородцев должны быть узаконены и кочевые советы с родовым управлением, согласованные с требованиями Конституции РСФСР.

Должно быть выработано специально приспособленное к нуждам севера законодательство, регулирующее с общегосударственной точки зрения вопросы охоты, рыболовства, оленеводства, эксплуатации лесов и недр земли, пользования берегами рек и островов. Нормы обычного права, облекшиеся в плоть и кровь в течение многих десятилетий, по возможности не должны при этом нарушаться, как зачастую делало это прежнее правительство.

Эти предпосылки легли в основание двух выработанных проектов положений: 1) положения об управлении туруханских туземных племен и 2) положения о северных инспекторах Туруханского края. Первое положение излагает в 12 пунктах основания самоуправления кочевых туземных племен. Оно говорит о кочевых советах, их составе и функциях, о праве участия в

выборах, об определении прав и обязанностей кочевых советов, о суде и районных съездах советов.

Положение о северных инспекторах Туруханского края определяет их число, согласно четырем выделяемым округам в крае, круг обязанностей, местопребывание инспекторов, способы и формы их взаимодействий с центральными учреждениями, правила о съездах инспекторов и предметах, подлежащих рассмотрению съездами. По мысли положения, институт северной инспектуры должен находиться в ведении Наркомвнудел, и содержание его должно быть отнесено на государственные средства.

Оба положения, выработанные Енисейской Губадминкомиссией, утверждены на заседании Президиума Енисейского губисполкома 7 февраля 23 г., и им постановлено ходатайствовать перед ВЦИК о выделении Туруханского края в административную единицу уездного масштаба, в границах, определенных Губадминкомиссией.

Следует отметить, что выработанные положения чрезвычайно кратки и их можно рассматривать как первую схему и набросок для разрешения назревшего вопроса об управлении необжитым севером. Все, однако, заставляет думать, что принципы, положенные в основание их, правильны, на что указывает и долготелая аналогичная практика Америки. Изучение американской практики, перевод их законодательных актов и инструкций на русский язык, ознакомление с мероприятиями по этой части должны предшествовать принятию определенных мер по административному устройству Сибирского севера. Чужой опыт и урок должны быть учтены в полной мере. Разумеется, с принципиальной точки зрения нет никакой разницы между севером различных сибирских областей, и областная хозяйственная специализация не имеет никакого значения при административном устройстве севера...

С принципиальной точки зрения нет никакой разницы между Сибирским севером и севером Европейской России, и вопрос об административной реформе севера должен быть поставлен во всем объеме. В этом вопросе в Госплане нет разногласий, и точки зрения Западно-Сибирской, Восточно-Сибирской, Уральской, Северо-Восточной секций совершенно сходны.

Вышеизложенные соображения об административном и экономическом устройстве Сибирского севера возможно свести к следующим кратким положениям.

1. Территории Сибирского севера, лежащие приблизительно севернее 60° северной широты, как неосвоенные чрезвычайно редким населением, должны управляться на иных государственно-правовых основаниях, чем области, проектируемые по проектам районирования в южных частях с более плотным населением, и должны быть выделены из губерний и областей Сибири в особую область, границы которой должны быть точно определены.

2. Задачи развития и управления северных территорий явственно распадаются на две неравноценные и в настоящее время не связанные между собой части: а) развитие и охрана общегосударственных интересов в порядке общегосударственного хозяйства и б) охрана и забота о развитии народностей далекого севера в порядке частно-правового хозяйства.

3. К общефедеральным задачам на севере должны быть отнесены: а) выяснение естественных ресурсов северных областей; б) охрана природных богатств от хищнического и нерационального их использования; в) заботы об экономическом развитии севера, когда это диктуется общефедеральными потребностями, путем разработки полезных ископаемых, налаживания транспорта, внешнего и внутреннего товарообмена; г) точное определение местных и федеративных задач и форм их разрешения в зависимости от общегосударственной и мировой экономики.

4. Развитие экономики глубокого севера в ближайшее время, вероятно, будет связано с товарообменом с федерацией и с границей через Северный морской путь, что ясно намечилось еще перед Мировой войной, посредством возникновения торговых и промышленных предприятий, совместно с промышленной колонизацией севера. Необходимо всеми силами способствовать ускорению этого процесса, как вернейшего для освоения необжитых территорий Сибирского севера.

5. Развитие и охрана многочисленных народностей глубокого севера должны, прежде всего, основываться на принципе охраны национальностей, систематически проводимой центром. Только в отдаленном будущем при развитии их возможно надеяться на их самостоятельность и на активную роль в освоении ими севера и в развитии экономики страны.

Формы самоуправления народностей глубокого севера должны базироваться на чрезвычайно разнообразных бытовых и национальных особенностях и на обычном праве. Ввиду чрезвычайной редкости населения и его слабого экономического развития следует сохранить большую гибкость и подвижность управления. Принцип родового управления, вошедший в обычное право, должен быть сохранен.

Ввиду того, что северные инородцы, как показывает опыт, не в состоянии создать такие формы хозяйства, которые оградили бы их от эксплуатации и позволили бы им встать на твердые пути развития, необходимо создание института высококвалифицированной инспектуры для обеспечения свободного развития северных туземцев, сообразно практике в этом отношении Америки.

Ввиду того, что все существующие и имеющие возникнуть экономические связи на территории севера имеют, главным образом, общегосударственное, а не местное значение, и ввиду того, что как развитие экономики края, так и охрана северных народностей в ближайшее время потребуют значительных

затрат, непосильных для Сибири, необходимо сосредоточить управление севером в руках общегосударственной федеративной власти.

Формы такого управления должны стоять в тесной связи с имеющимися формами областного и внутриобластного управления южных сибирских областей. Наиболее рациональным представляется связать их с будущими федеративными представительствами при южных областях. Непосредственное управление из центра не должно допускаться.

Будущие сибирские южные области будут также заинтересованы в устройстве и развитии северных территорий. Поэтому надлежит тщательно выяснить торговые, промышленные, транспортные и колонизационные связи севера с югом Сибири, и из выявившейся экономики взаимоотношений следует определить и формы совместной деятельности федерации и юга Сибири во всех областях, где они могут проявляться. Правовой институт этих взаимоотношений должен быть выявлен с полной определенностью.

Вся работа по экономическому и административному устройству Сибирского севера носит срочный характер и должна быть закончена одновременно с окончанием реформы экономического районирования.

ON THE ECONOMIC AND ADMINISTRATIVE STRUCTURE OF UNINHABITED TERRITORIES OF SIBERIAN NORTH

K.N. Mirotvortsev

Mirotvortsev Klavdiy Nikolaevich (1880 – 1950) – economic geographer, statistician, teacher, Doctor of geographical Sciences (1936), Professor (1947).

In the context of Russia's economic problems of that time, the author considers the issues of economic zoning of Siberia for the purpose of its development and preservation and protection of indigenous population. Taking into account Siberia's far Northern region's natural tendency towards the state of an isolated special economic zone with peculiar historical, climatic and geographical conditions, special forms of economic relations, and an almost completely virgin state of development, the author discusses a possibility of separating the region from the more densely populated and better developed South into a new administrative territory, which could be managed on different legal and economic grounds from the territories planned for partition in the South. The possible uses of the Northern Sea Route are also considered. The following directions of the North's development are proposed: 1) economic development and consequent population growth of the numerous indigenous populations; 2) formation of trade and industrial centers, participating in intra- and extraregional economic exchanges; 3) gradual assimilation of the North by the rapidly developing South of Siberia. The author expects the first two directions to dominate at the initial stages of development, since the South at the time of the article's writing still had vast wooded territories of its own to develop in the presence of severe resource constraints.

Keywords: Economic zoning, unexplored territories, *special zone*, naturalistic conditions, physical-geographical characteristics, particular administrative-economic area, state legal grounds, Siberian North.