

ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ИСТОРИЯ / RUSSIAN HISTORY

Научная статья

УДК 338(47+57)(091)«1965»

<https://doi.org/10.35266/2949-3463-2026-2-3>



Партикуляризм ведомств и региональный контекст советской экономики в публичном дискурсе середины 1960-х гг.

Севостьян Игоревич Веселов

Сургутский государственный университет, Сургут, Россия

Аннотация. Статья посвящена анализу феномена ведомственности в советской экономике, представленной в авторитетном дискурсе середины 1960-х гг. Исследование фокусируется на противоречиях между отраслевыми министерствами, восстановленными после экономической реформы 1965 г., и региональными партийно-хозяйственными элитами, стремившимися защищать свои местные интересы. Автор анализирует ведомственность в Союзе Советских Социалистических Республик как форму экономического партикуляризма ключевых акторов народного хозяйства.

На основе кейс-метода и дискурс-анализа стенограмм заседаний Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик (октябрь 1965 г.), XXIII съезда Коммунистической партии Советского Союза (март–апрель 1966 г.), материалов газет «Правда» и «Известия» и архивных документов, впервые введенных в научный оборот, были выявлены институциональные и практические проявления ведомственности.

В работе демонстрируется, что вопреки официальной риторике высшего руководства (Леонида Ильича Брежнева, Николая Викторовича Подгорного) о борьбе с «узковедомственным подходом» ведомственность сохраняла статус системной проблемы. Ее ключевые проявления выражались в несогласованности министерств, дублировании функций и межведомственных конфликтах. Они были характерны как для освоения Тюменского Севера, так и для всей экономики Союза Советских Социалистических Республик.

В статье конкретизировано понятие ведомственности через концепт партикуляризма на основе введенных в научный оборот новых кейсов, демонстрирующих универсальность этого явления. Делается вывод о том, что хотя партийные организации и органы народного контроля официально провозглашались главными борцами с ведомственностью, но все же их усилий было недостаточно. Ведомственные интересы стали неотъемлемым элементом хозяйственной практики позднего Союза Советских Социалистических Республик, а их проявления в таких сферах, как, например, гражданская оборона, несли в себе прямые угрозы национальной безопасности.

Ключевые слова: ведомственность, Госплан, партикуляризм, министерство, главное управление, номенклатура, лоббизм

Шифр специальности: 5.6.1. Отечественная история.

Для цитирования: Веселов С. И. Партикуляризм ведомств и региональный контекст советской экономики в публичном дискурсе середины 1960-х гг. // Северный регион: наука, образование, культура. 2026. Т. 27, № 2. С. 31–43. <https://doi.org/10.35266/2949-3463-2026-2-3>.

Original article

Departmental particularism and regional context of Soviet economy in public discourse in the mid-1960s

Sevostyan I. Veselov

Surgut State University, Surgut, Russia

Abstract. The paper is devoted to the analysis of the departmentalism phenomenon in the Soviet economy presented in the academic discourse of the mid-1960s. The study focuses on contradictions between the sector ministries re-instituted after the 1965 economic reform and the regional party and economic elites protecting their parochial interests. The work describes Soviet departmentalism as a form of economic particularism practiced by the key economic subjects.

The author determines the institutional and practical aspects of departmentalism via case study and discourse analysis. The examination focuses on shorthand notes of the Supreme Soviet of the USSR (October, 1965) and the 23rd Congress of the Communist Party of the Soviet Union (March–April, 1966). It also includes publications in the Pravda and Izvestia newspapers, and archival records originally introduced into scholarly discourse.

Despite the official narrative about combating departmentalism promoted by the leading political figures, i.e. Leonid I. Brezhnev and Nikolai V. Podgorny, the specified phenomenon maintained its status as a systemic problem. The work shows its major manifestations, which are ministries' incoordination and functional overlapping as well as interdepartmental conflicts. These problems were typical for both the north of the Tyumen region and whole USSR economy.

Utilizing the concept of particularism and drawing upon contemporary case examples that highlight the phenomenon's prevalence, the article provides a clear explanation of departmentalism. It is concluded that the initiatives undertaken by party organizations and national control bodies, who were designated as the principal adversaries of departmentalism, were insufficient. Parochial interests became an integral part of the late USSR economy, while their signs in such areas as civil defense posed risks to national security.

Keywords: departmentalism, State Planning Committee (Gosplan), particularism, ministry, Main Directorate, nomenklatura, lobbying

Code: 5.6.1. Russian History.

For citation: Veselov S. I. Departmental particularism and regional context of Soviet economy in public discourse in the mid-1960s. *Severnny region: nauka, obrazovanie, kultura*. 2026;27(2):31–43. <https://doi.org/10.35266/2949-3463-2026-2-3>.

ВВЕДЕНИЕ

В советском публичном дискурсе ведомственность артикулировалась как противовес государственным интересам. Госплан, имевший большой политический вес в структурах партийно-государственного управления экономикой, не справлялся с натиском ведомственных интересов различных министерств. В историографии укоренилось мнение о том, что первый секретарь Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза (ЦК КПСС) Никита Сергеевич Хрущев в ходе своих реформ видел опасность в нарастании ведомственности советской экономики, о которой он заявлял в 1957 г. председателю Госплана Союза Советских Социалистических Республик (СССР) Николаю Константиновичу Байбакову: «Вы ведомственник и привыкли руководить через министерства, не считаясь с мнением республик, областей. А им виднее» [1, с. 69]. В ходе децентрализации управления экономикой руководство страны нанесло удар по государственной бюрократии,

стремилось разрушить ведомственные «перегородки» централизованной экономики и расширить права региональной партийно-хозяйственной номенклатуры [2, с. 83; 3, с. 36].

В исследовании В. Л. Некрасова, О. Н. Стафеева и Е. А. Хромова было продемонстрировано, что реформы управления экономикой в конце 1950-х – начале 1960-х гг. первоначально привели к искомому результату – «произшло уравнивание ведомственных и территориальных органов в управленческом процессе». Это привело к регионализации управления в СССР и расширению прав партийно-хозяйственной номенклатуры, что в целом отражало ее интересы в этот исторический период. Появились возможности развивать региональное хозяйство, стали учитываться «экономические интересы территорий при взаимодействии с центральными хозяйственными комитетами». Однако в 1962–1963 гг. возобладала тенденция к централизации: расширялись права государственных производственных комитетов, произошло ослабление

позиций совнархозов и региональной власти на местах [4, с. 117–118].

Уже после смещения Н. С. Хрущева по итогам сентябрьского Пленума ЦК КПСС 1965 г. в постановлении «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» были обозначены контуры новой экономической реформы [5, с. 640–645]. Леонид Ильич Брежнев и весь днепропетровский клан выступали за восстановление отраслевых министерств и проведение более точечных реформ в экономике, связанных с повышением ее эффективности, снижением количества плановых показателей и ростом рентабельности. Несмотря на это, ряд секретарей обкомов, крайкомов с опасением отнеслись к возвращению отраслевой системы управления, памятуя о ее пагубном влиянии на региональную экономику. Как известно, в октябре 1965 г. были упразднены госкомитеты по отраслям промышленности и совнархозы, на их месте создавались общесоюзные, союзно-республиканские и республиканские министерства. Территориальное управление сохранялось только в Госснабе СССР.

Внутри самого Госплана СССР наблюдалась практика лоббирования интересов отдельных министерств и ведомств. Яркой иллюстрацией подобных противоречий, проникавших даже в высшие эшелоны власти, является эпизод, описанный в воспоминаниях сотрудника отдела пропаганды ЦК КПСС Алексея Алексеевича Козловского. По его свидетельству, в здании ЦК министр химической промышленности тряс за плечи одного из сотрудников профильного сектора отдела химической промышленности со словами: «Я для чего тебя тут поставил!». Эмоциональная реакция была вызвана тем, что бывший подчиненный, ставший новоиспеченным сотрудником ЦК КПСС, не выполнил каких-то указаний министра. Данный эпизод может рассматриваться как свидетельство трансформации партийно-государственной номенклатуры в корпоративные структуры, отстаивающие отраслевые интересы [6, с. 169–170].

Впрочем, в российской историографии существуют и иные трактовки этих взаимоотношений. Так, например, пермский историк В. П. Мохов не склонен абсолютизировать роль неформальных связей и конфликтов между центральными органами власти, отраслевыми министерствами и региональными элитами. Он обосновал концепцию «сдиржированного консенсуса», характерную для эпохи «брежневской стабильности». Она включала в себя особую форму социально-политического баланса между центром и региональными властями, где путем согласований определялось компромиссное решение хозяйственных споров [2, с. 89]. Тюменские исследователи Г. Ю. Колева и Ж. М. Колев отмечают, что конфликты между ведомствами и партийными органами в документах эпохи нефтегазового освоения не удалось обнаружить, а термин «ведомство» упоминался единично. Понятие «ведомственность», по их мнению, историки стали применять с подачи зарубежной историографии «для обозначения негативного явления в деятельности подразделений министерств в зоне освоения» [7, с. 54]. Однако такая позиция входит в прямое противоречие с основным законом страны. Несмотря на апелляцию авторов к Конституции СССР 1977 г., они оставляют без внимания ст. 92, которая прямо предписывала бороться с нарушителями государственной дисциплины, проявлениями ведомственного подхода к делу. Это порождает логическое противоречие: зачем вводить столь категоричную правовую норму на высшем законодательном уровне и направлять на ее реализацию институт народного контроля при Советах народных депутатов, если, как следует из их логики, самого явления не существовало и оно выступало «просто “словесной конструкцией”»?

Кемеровский историк А. Б. Коновалов стремился показать, что региональные интересы часто «срачивались» с отраслевыми группами влияния, то есть приобретали ведомственный характер [8]. В зарубежной историографии к отраслевой замкнутости советских министерств обращался американский экономический историк П. Грегори [9, с. 38].

В настоящее время наиболее перспективным в экономической истории представляется «ведомственное направление», детально проанализированное в коллективной монографии «Советская ведомственность» [10, с. 74–92].

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

На основе кейс-метода проанализированы управленческие подходы партийно-государственной номенклатуры к ведомственности в период реформирования советской экономической системы после сентябрьского Пленума КПСС 1965 г. Источниковой базой исследования выступили стенограммы заседаний Верховного Совета СССР, XXIII съезда КПСС, статьи из газет «Правда» и «Известия», а также неопубликованные документы Российского государственного архива новейшей истории.

Под партикуляризмом традиционно в широком смысле понималось «стремление отдельных частей государства к обособлению, к неприкосновенности местных, частных прав, привилегий» [11]. В рамках нашего исследования это явление интерпретируется в узком смысле, а именно как принцип социально-политической активности, направленный на отстаивание частных и узкогрупповых интересов [12]. В советской экономической системе данное свойство находило выражение в стремлении министерств к автаркии и отраслевой замкнутости. Нарастание этих тенденций явилось прямым следствием экономической реформы 1965 г., восстановившей отраслевой принцип управления и внедрившей показатели прибыли и рентабельности. Обратным эффектом преобразований стала ориентация производителей на выполнение плановых заданий любой ценой и максимизацию прибыли путем различных махинаций. В условиях нарастания кризиса централизованного управления экономикой, ограниченности финансовых и материально-технических ресурсов, системных диспропорций отраслей промышленности создавались все условия для расширения старых и образования новых горизонтальных связей между министерствами и ведомствами

(их региональными посредниками и столичными структурами).

В статье использован историко-сравнительный метод, позволивший сопоставить проявления ведомственности в разных отраслях экономики СССР (военно-промышленный комплекс (ВПК), сельское строительство и др.) в период экономической реформы. На основе кейс-метода проведен анализ конкретных ситуаций (в том числе связанных с межведомственным конфликтом по вводу в эксплуатацию газопровода Игрим – Серов), что дало возможность выявить типичные институциональные противоречия и лоббистские практики. Дискурс-анализ стенограмм заседаний партийных и советских органов власти, а также материалов центральной прессы способствовал реконструкции официальной риторики борьбы с ведомственностью и выявлению ее расхождения с реальной хозяйственной практикой.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Ведомственность в общесоюзных партийно-государственных дискуссиях. На шестой сессии Верховного Совета (ВС) СССР 1 октября 1965 г. в ходе обсуждения хозяйственной реформы не все участвовавшие поддержали возвращение к министерствам. Первый секретарь обкома КПСС Коми АССР Александр Григорьевич Дмитрин замечал, что «при переходе к управлению промышленностью по отраслевому принципу очень важно, чтобы министерства сохранили сложившиеся деловые связи между предприятиями разных отраслей промышленности, больше проявляли заботы о кооперировании производства с предприятиями других министерств внутри экономического района, чтобы ведомственные барьеры, – а они, видимо, в какой-то мере будут проявляться, – не мешали решать общие для области и республики вопросы развития народного хозяйства» [13, с. 64–65]. Показательно, что для партийного руководителя необходимо было, чтобы министерство не самоустранялось от решения жизненно важных вопросов развития региона. А. Г. Дмитрин видел решение в следующем: «Надо, чтобы

работники министерств более внимательно прислушивались к местным партийным и советским организациям, считались с их мнением, чаще бывали на подведомственных предприятиях, общались не только с руководителями, но и с рабочими, инженерно-техническими работниками» [13, с. 65]. Прошлый опыт взаимодействия по решению проблемных вопросов, бюрократизм и волонтаризм решений, принимаемых прежними министерствами, вызывали большую тревогу у обкома Коми АССР.

Первый секретарь Тюменского обкома Борис Евдокимович Щербина также придерживался антиведомственной риторики. Выступая на шестой сессии ВС СССР, он сообщил о крупных достижениях геологов Тюменской области, где было открыто 27 нефтяных и 24 газовых месторождения. Однако Госплан СССР совершил ряд просчетов «в оценке и развитии новых перспективных районов, перестраховка, боязнь риска в их освоении» [13, с. 72]. Б. Е. Щербина раскритиковал научные и проектные организации, действующие в районах «нового освоения». По его авторитетному мнению, ситуация в проектом деле Западной Сибири складывалась неблагоприятная: «Силы проектных организаций разобщены. В области, например, более 40 проектных организаций страны решают те или другие вопросы, зачастую не увязывая их между собой». Любопытно, что на той же сессии ВС СССР Б. Е. Щербина предлагал создать комиссию или Совет, «чтобы правильно развивать новые районы» освоения и оперативно координировать деятельность министерств и ведомств [13, с. 73–76]. По всей видимости, опыт работы вторым секретарем Иркутского обкома КПСС позволил Б. Е. Щербине сформировать целостное представление о недостатках механизма взаимодействия отраслевых министерств и регионов. Это объясняет, почему партикуляризм ведомств всерьез волновал партийных аппаратчиков советского Севера, поскольку создавал большие препятствия в ходе освоения и формирования новых территориально-производственных комплексов.

Другим источником «порождения» ведомственности выступала управленческая реформа 1962 г. о разделении партийного и советского аппарата по отраслевому принципу (на сельскохозяйственные и промышленные обкомы). Последствия преобразований Н. С. Хрущева в сибирских регионах были неоднозначными. Как отмечал первый секретарь Иркутского обкома КПСС Семен Николаевич Щетинин на XIV областной партийной конференции (22 декабря 1964 г.), ключевым итогом реформы стало распространение ведомственности в партийном управлении, о чем он сказал следующее: «...в результате разделения партийных, советских, комсомольских и профсоюзных органов в их деятельности начала проявляться ведомственность, против которой так решительно выступала и выступает наша партия, ведомственность проникла в систему партийного и хозяйственного руководства» [14, с. 274–275].

Высшее партийное руководство и представители некоторых союзных республик в разгар экономических реформ, совершенствования планирования и внедрения заводского хозрасчета (т. е. «преодоления» ведомственности, связанной с совнархозами), на XXIII съезде КПСС 29 марта – 8 апреля 1966 г. признавали наличие фундаментальных проблем в системе управления советской экономикой. Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев предупреждал советских менеджеров: «Хотелось бы предостеречь работников министерств от попыток возрождения узковедомственного подхода к делу, чем нередко грешили прежде министерства» [15, с. 55]. Характерно, что «истоки» ведомственности Генеральный секретарь видел в министерствах, а не в главных управлениях. Первый секретарь ЦК КП Белоруссии Петр Миронович Машеров сетовал на индустриальных менеджеров: «К сожалению, есть немало случаев, когда хозяйственные связи не только не совершенствуются, но и без оснований нарушаются. Узковедомственный подход, стремление иметь в одной отрасли все или почти все являются весьма нерасчетливой и даже опасной тенденцией». Первый секретарь Белоруссии конкретно никого не назвал, но намекнул

на машиностроительную отрасль, где «...часто нарушаются сроки поступления изделий, в ряде случаев остается низким качество заготовок, деталей и узлов. Это вносит дезорганизацию в работу предприятий-потребителей, отрицательно сказывается на их экономических показателях, на качестве производимой продукции» [15, с. 178].

Примечательно, что красной нитью через прения и резолюции партийного съезда КПСС проходит риторика о «государственных интересах» и «государственной дисциплине». Первый секретарь ЦК КП Грузии Василий Павлович Мжаванадзе о партийном руководстве экономикой рассуждал так: «Коммунист не может замыкаться в скорлупе узковедомственных забот и интересов. Он должен давать решительный отпор местничеству и национальной обособленности. Он обязан во всей своей деятельности исходить из общепартийных, общегосударственных интересов». Грузинский функционер полагал, что методы партийного управления отличаются от советских и хозяйственных подходов тем, что «партийность в руководстве хозяйством означает прежде всего усиление всей политической, всей организаторской работы в массах» [15, с. 184]. Из этой цитаты мы видим, что проблему менеджмента в промышленности и строительном секторе Грузинской ССР предполагалось решать идеологическими методами. Далее он приводит отрицательные примеры партаппаратов Зугдидского райкома и Горийского горкома КПСС, оторвавшихся от масс и не потянувших партийную работу на местах. В советском публичном дискурсе, как правило, под этими оценками подразумевалось отстаивание отраслевых интересов местных хозяйственников, что позволяет предположить о существовании «национального» локуса ведомственности.

Парадоксальные ситуации описаны в докладе председателя Президиума Верховного Совета СССР Николая Викторовича Подгорного. Он одновременно критиковал ведомственную ограниченность индустриальных предприятий и неустойчивую позицию местных Советов, выразивших «общенародные

интересы». Советская власть непоследовательно проявляла «государственную требовательность ко всем хозяйственным организациям, расположенным на их территории, независимо от подчиненности» [15, с. 238]. Далее он развивал мысль о том, что Советы должны быть более инициативными, принципиальными и настойчивыми, т. к. «ведомственные шоры мешают некоторым хозяйственникам полнее использовать имеющиеся возможности для улучшения быта населения – строительства жилья, детских учреждений, коммунальных предприятий...» [15, с. 238]. По мнению Н. В. Подгорного, повышение роли местных Советов должно было произойти не через дублирование одной и той же работы с партийными организациями, а через широкое использование прав, представленных в Конституции 1936 г. Другая проблема, описанная Подгорным, это параллелизм в работе партийных и советских органов, где зачастую практиковалась подмена советской власти: «...горкомы и райкомы партии берутся за решение таких, например, вопросов, как технический осмотр автотранспорта, распределение пастбищ, ремонт дорог, и даже более мелких» [15, с. 239].

Логическим завершением работы XXIII съезда КПСС стали директивы к пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР в 1966–1970 гг. В них отмечалось, что партийные организации должны стремиться по-деловому анализировать текущие и перспективные планы, повышать эффективность производства. «Следует решительно бороться с любыми проявлениями зазнайства, самоуспокоенности и равнодушия, быть нетерпимыми к ведомственной ограниченности и местничеству...» – резюмировалось в директивах к пятилетнему плану. Местным советам ставилась задача «широко использовать предоставленные им полномочия, активно участвуя в хозяйственной жизни, следить за правильностью использования трудовых ресурсов и природных богатств, пресекать проявления ведомственности» [16, с. 380–381]. С этими же директивами советский читатель мог ознакомиться в центральном органе партийной печати – газете «Правда» [17, с. 2–7].

Ведомственность в практике управления гражданских и военных менеджеров.

Исторические источники различных видов позволяют нам утверждать, что в практике производственной деятельности главков и предприятий после восстановления прежней вертикали управления экономикой стали возрождаться прежние явления, описанные партийно-государственной номенклатурой в октябре 1965 г. на сессии Верховного Совета и в марте – апреле 1966 г. на XXIII съезде КПСС.

В корреспонденциях газеты «Правда» часто встречаются упоминания об «узковедомственных интересах», «ведомственной ограниченности» и «ведомственной разобщенности». В выпуске от 26 февраля 1966 г. академик Борис Евсеевич Быховский отмечал, что проблема рационального использования природных ресурсов решается ведомственно, а не в масштабе всей страны: «Ведь работники того или иного министерства, руководствуясь узковедомственными интересами, иногда нарушают принципы рационального использования ресурсов». Он же указывал на то, что гидроэлектростанции на Волге не учитывают потребности рыбного хозяйства, снижают уровень воды от необходимого на 50 см. А это приводит к тому, что гибнет икра развивающихся промысловых рыб в осушаемых районах. Хотя формально, как отмечал Б. Быховский, спуск воды согласовывался с местными организациями, но на практике эти соглашения не соблюдались. В охране нефтегазовых ресурсов проявлялся тот же принцип: «что выгодно министерству, госкомитету, то и рационально». Так, в 1963 г. было «сожжено в факелах и выпущено в атмосферу 35 процентов от общей добычи природного газа, то есть миллиарды кубических метров ценного химического сырья» [18, с. 2].

Более сложные задачи комплексного развития промышленности вставляли в регионах, находившихся на начальном этапе индустриализации. Одним из таких был Север Тюменской области. В течение всего 1966 г. Тюменский обком КПСС на страницах газеты «Правда» призывает министерства и ведом-

ства к комплексному освоению Тюменской области. «Если на каком-то этапе допустима узкая “сырьевая” специализация, то в дальнейшем обязательно потребуется развивать экономику области комплексно. Именно это даст наибольший экономический эффект», – подчеркивал Б. Е. Щербина. Как мы полагаем, феномен советской ведомственности необходимо воспринимать диалектически: рассматривать его во всей противоречивости и темпоральной изменчивости, учитывая не только негативные, но и объективно позитивные последствия. Поэтому областными властями признавалось, что положительный эффект от ведомственного подхода в освоении нефтегазовых месторождений все-таки имелся: были введены в эксплуатацию нефтепровод Шаим – Тюмень (426 км) и газовая магистраль Игрим – Серов (500 км) [19, с. 2]. Но, как правило, ведомственный подход в хозяйственной практике региональные элиты описывали в категориях несогласованности и разобщенности министерств и ведомств, что приводило к отраслевым диспропорциям в советской экономике.

Второй секретарь Тюменского обкома КПСС Александр Константинович Протозанов, солидарный со своим шефом, видел причину неполного использования природных ресурсов региона в экономике СССР в отсутствии плана комплексного освоения Западно-Сибирской низменности. Для решения этой задачи он предлагал создать в Тюмени «специальное подразделение, в задачу которого входила бы подготовка предложений о комплексном развитии нефтяной, газовой, лесной и других отраслей промышленности области и координации научных исследований». Основные проблемы развития нового «народнохозяйственного комплекса» он связывал с несогласованностью министерств и ведомств в строительстве железных и автомобильных дорог, проектным обеспечением строителей документацией, созданием строительной индустрии, что «не встречает поддержки в Госплане, Госстрое и Министерстве строительства Российской Советской Федеративной Социалистической Республики

(РСФСР)» [20, с. 3]. Исходя из основных тезисов статьи второго секретаря Тюменского обкома, видно, что институциональными акторами ведомственного освоения выступают не только главки, но и министерства.

Одновременно с этим интенсивное трубопроводное строительство в Тюменской области представляло собой негативный пример промышленного освоения. Стоит оговориться, что в отличие от сдержанных описаний межведомственных конфликтов в периодической печати архивные документы содержат многочисленные свидетельства, где авторы отражают действительность более свободно. Как сообщалось в письме от 19 сентября 1966 г. корреспондента И. Титова главному редактору газеты «Правда» Михаилу Васильевичу Зимянину, строители газопровода Игрим – Серов, освоившие 87 млн руб. капиталовложений, работали в авральном режиме, что позволило им досрочно сдать объект в эксплуатацию [21, л. 48–49]. Но к началу его эксплуатации, в феврале 1966 г., оказались не готовы как потребители, так и поставщики. Производственники Урала медлили с подготовкой к приему газа, а промысловики – с его подачей, что наглядно демонстрирует дискретность ведомственных систем. Примечательно, что для современников описываемых событий это явление не было большим секретом. И. Титов в этом же письме метко уловил суть конфликта: «Руководители “Главтюменнефтегаза” и “Главтюменнефтегазстрой” говорят, что виноваты серовцы. А в самой Тюменской области работы по обустройству месторождений, бурению промысловых скважин ведутся очень медленно» [21, л. 50]. Это взаимное перекалывание ответственности и трудности установления плодотворной межведомственной коммуникации выступило прямым следствием несогласованности в деятельности министерств и главков, осваивавших Тюменский Север.

Межведомственный конфликт не остался без внимания высших партийных инстанций: письмо было передано в отдел тяжелой промышленности ЦК КПСС. В заключении к нему заместитель заведующего отделом

Иван Павлович Ястребов от 30 сентября 1966 г. констатировал, что ведомственный эгоизм является реальной проблемой: «Недостатки в освоении нефтяных и газовых месторождений в Западной Сибири, на которые указывает корреспондент “Правды” т. Титов, действительно имеют место» [21, л. 52]. Реакцией на эту критику стал вызов первых заместителей министров газовой (Михаил Васильевич Сидоренко) и нефтедобывающей (Рафхат Шагимарданович Мингареев) промышленности в ЦК КПСС, где им было поручено срочно рассмотреть ход освоения месторождений на Севере Тюменской области.

Этот кейс демонстрирует, что гипотетические и реальные возможности, которые некоторые исследователи усматривают в рамках ведомственной разобщенности, на практике зачастую нивелировались самой системой взаимодействия экономических агентов, что находит подтверждение и в периодической печати [6, с. 233]. Типичные для той эпохи управленческие сложности по «взлому» ведомственных систем наглядно иллюстрирует статья председателя колхоза «Совет» Шарьинского района Костромской области Б. Вестникова. По его мнению, ведомственная разобщенность строительных организаций, базирующихся в области, не позволяла осуществить строительство объектов производственной инфраструктуры колхоза. Организации объединения «Межколхозстрой» не обладали квалифицированными кадрами, что в итоге приводило к снижению качества строительства. А цены на их услуги были весьма завышенными. Другой выход из ситуации, описывавшийся председателем колхоза, заключался в обращении к строительно-монтажным управлениям Министерства строительства РСФСР. Он отмечал, что под нажимом местных органов (скорее всего, партийных. – *Прим. авт.*) Шарьинский строительный трест включил в план 1965 г. сооружение зерносклада и механизированного тока. Но трест не выполнил своих обязательств и не сдал ни один пусковой объект в районе. По оценке председателя, ведомственные интересы министерств выражались

в том, что «занятые на важнейших стройках, имеющие огромные планы работ, тресты и управления Министерства строительства РСФСР не уделяют должного внимания нуждам села» [22, с. 3]. Для решения этих проблем требовалось принятие системных мер на уровне не только Госплана СССР, но и ЦК КПСС.

Преодоление кризисных явлений в советской экономике, как выявила С. Шаттенберг, осуществлялось Генеральным секретарем ЦК КПСС Л. И. Брежневым преимущественно на основе идеологических («партийной сознательности») и этических методов («ответственности коммунистов»), что базировалось на его представлении о превосходстве советской экономической системы [23, с. 369]. Однако такой сугубо идеологический курс, избегавший реальных структурных реформ, не мог эффективно решить нараставшие хозяйственные проблемы. Как показывают источники, советские хозяйственники, столкнувшись с этим расхождением между официальной риторикой и реальностью, моментально вспомнили о прежних способах выживания в отраслевой системе управления: где вовремя подстроиться под решения партийных органов, а где прямо обходить основные партийные директивы в развитии народного хозяйства. Поэтому для самых «нерадивых» волонтаристов в авторитетном дискурсе появляется установка на совершенствование управленческого стиля. Так, например, в газете «Правда» 27 января 1967 г. была опубликована передовая статья «Наш стиль – деловитость», где декларировалось, что «уровень руководства производством в современных условиях зависит прежде всего от министерств». Констатировалось, что они изживают волевые методы, берут на вооружение экономические, а для дальнейшего совершенствования управленческих подходов постепенно внедряют научные принципы руководства предприятиями. Но далее безымянный автор признавал: «Но нет-нет да и проявляется еще ведомственное стремление организовать внутри отрасли лишние административные надстройки. Разумеется, это лишь усложняет работу» [24, с. 1].

Критикуя ведомственные тенденции к созданию избыточных бюрократических структур, автор указывал на их деструктивный характер, поскольку подобные решения не приносили пользы, но и еще больше усложняли практическую работу в управлении отраслями экономики.

Поэтому ключевыми акторами по борьбе с дискрецией хозяйственников обозначались партийные организации и народный контроль: «Прямая обязанность партийных организаций, органов народного контроля – решительно бороться с подобными проявлениями ведомственности и местничества, твердо отстаивая государственные интересы» [25, с. 1]. Народный контроль всячески порицал министерства и ведомства за неоправданный бюрократизм. Инспекторы Комитета народного контроля СССР в январе 1967 г. отмечали последствия возрождения отраслевой системы управления: создание промежуточных структур управления в главках, раздутые аппараты управления министерств пищевой промышленности Таджикской ССР и в РСФСР [26, с. 2]. Тенденция к усилению административных барьеров находила свое выражение не только на союзно-республиканском уровне, но и в отдельных регионах. Так, например, Краснодарский краевой комитет КПСС в 1967 г. фиксировал проблему отраслевой замкнутости, констатируя, что ведомственная разобщенность не позволила объединить усилия предприятий двух министерств: пищевой и мясомолочной промышленности РСФСР по созданию комплексных производств. По оценке крайкома, если преодолеть межведомственную конкуренцию пищевых предприятий, то можно было бы сэкономить 50 млн рублей [27, с. 3].

Особое внимание в прессе по борьбе с ведомственным волонтаризмом уделялось «толкачам», которые часто посылались в командировки без конкретной цели. Советский лоббизм, на наш взгляд, был закономерным порождением планово-распорядительной системы и возникавших в советской экономике отраслевых диспропорций. Его ключевыми посредниками между производителями

и потребителями выступали агенты-снабженцы («толкачи»). Так, например, в УССР руководящие работники Киевского ликеро-водочного завода за полтора года 13 раз выезжали в Москву, Ленинград, Ригу. Как определили инспекторы, отправлялись работники «под благим предлогом “обмена опытом”, но никакого следа от этих поездок в производстве не осталось» [26, с. 2]. Более того, в экономических реалиях середины 1960-х гг., например, представители народного контроля на Рязанском комбинате искусственного волокна открыто признавали, что на предприятии были вынуждены восстановить институт «толкачей» для обеспечения предприятия углем и его непрерывной работы [28, с. 3].

В современной историографии отмечается, что единственной сферой промышленной деятельности, где ведомственные интересы пресекались благодаря единому заказчику (в лице Минобороны) и координации со стороны профильной комиссии Совета Министров СССР, оставался военно-промышленный комплекс. Основным инструментом выступали целевые межведомственные программы [29, с. 215].

Близкая к военному делу гражданская оборона в СССР имела, судя по всему, ведомственный характер. Основным критиком организации обучения населения по защите от последствий возможных военных конфликтов стал начальник гражданской обороны Маршал Советского Союза Василий Иванович Чуйков. Описывая в своей статье положительную динамику развития системы подготовки советских граждан, он представил в статье передовые примеры по организации обучения и материально-техническому обеспечению средствами коллективной и индивидуальной защиты, пропагандистской работы (Люберецкий завод им. Ухтомского, Рижский электротехнический завод ВЭФ (латыш. VEF, Valsts Elektrotehniskā Fabrika) и др.). Затем «ополчился» на руководителей предприятий и учреждений, где, как оказалось, «не все граждане привлекаются к обучению, занятия иногда проводятся на низком уровне, без привлечения надлежащей учебно-материальной базы» (такие примеры в 1967 г. имели место

в некоторых районах Смоленской и Псковской областей РСФСР, Иссык-Кульском районе Киргизской ССР, Талинском районе Армянской ССР и др.). В качестве решения этих проблем он рекомендовал работу по повышению партийной сознательности и ужесточение требований к руководству предприятий в вопросах гражданской обороны. В заключении статьи маршал В. И. Чуйков, недвусмысленно намекая на ведомственный эгоизм и существующее отрицание «государственных интересов» в области защиты населения, подчеркнул: «Гражданская оборона – это не обособленная, ведомственная система, в нашей стране она носит общегосударственный, всенародный характер» [30, с. 3]. Таким образом, согласно авторитетной оценке Маршала Советского Союза, ведомственные интересы подрывали целостность системы гражданской обороны, порождая в ней разобщенность и несогласованность, что крайне негативно сказывалось на ее эффективности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, феномен ведомственности представляется нам системной проблемой управления советской экономикой в период ее реформирования. Экономическая реформа 1965 г. не только не преодолела партикуляризм ведомств, но и легитимизировала его, придав ему новый импульс. Яркой иллюстрацией этого тезиса является кейс строительства газопровода Игрим – Серов.

Сопоставление практик ведомственности в публичном дискурсе, связанных с отдельными отраслями промышленности и строительства, показало, что в советском ВПК середины 1960-х гг. разобщенность ведомственных систем была устранена целевыми программами, а в сельском строительстве и гидроэнергетике на Волге проявлялась в максимальной степени. Ведомственные интересы пронизывали все уровни экономики и сферы жизни общества (от пищевой промышленности союзных республик вплоть до гражданской обороны) и являлись главным барьером на пути комплексного развития. Одновременно было установлено, что борьба с «узковедомственными

интересами», провозглашенная партийно-государственной номенклатурой, велась преимущественно идеологическими методами (через призывы к «партийной сознательности»), оказавшимися неэффективными перед стимулами материальной заинтересованности ведомств в рамках планово-распорядительной системы и отраслевых диспропорций.

Итак, проведенный анализ показывает, что ведомственность воспринималась не просто «вредным явлением», а фундаментальным изъяном советской экономической модели, воспроизводившимся независимо от проводимых реформ и официальной риторики. Партийные организации и органы народного контроля позиционировались как инструменты преодоления ведомственных барьеров и проведения в жизнь «общегосударственных интересов». В практике работы отраслевых отделов ЦК КПСС и региональных секретарей тесно переплетались интересы различных

министерств, о чем свидетельствует пример с сотрудником отдела химической промышленности ЦК КПСС, фактически подчинившимся министру. Подмена советской власти партийным руководством в регионах усиливала бюрократизацию и параллелизм в управлении народным хозяйством. Органы народного контроля также продемонстрировали ограниченную эффективность в борьбе с разрозненностью ведомственных систем. Хотя они фиксировали многочисленные случаи злоупотреблений (раздутые центральные аппараты министерств, лоббизм), но их деятельность сводилась преимущественно к выявлению уже свершившихся нарушений, а не к их системному предупреждению. Как и группы Комитета народного контроля на предприятиях, партаппаратчики не имели действенных экономических механизмов воздействия на министерства, ограничиваясь идеологическими призывами и административным давлением.

Список источников

1. Байбаков Н. К. Собрание сочинений. В 10 т. М. : Фонд инноваций им. Н. К. Байбакова, 2011. Т. 4. 351 с.
2. Мохов В. П. Региональная политическая элита России (1945–1991 гг.). Пермь : Пермское книжное изд-во, 2003. 238 с.
3. Некрасов В. Л. «Дилемма Хрущева»: реформы Госплана СССР, нефтехимический проект и вызовы холодной войны (вторая половина 1950-х – первая половина 1960-х гг.) : моногр. М. : ИВИ РАН, 2019. 172 с.
4. Хромов Е. А., Некрасов В. Л., Стафеев О. Н. Нефтегазовый комплекс СССР (вторая половина 1950-х – первая половина 1960-х гг.): экономические и институциональные аспекты развития : моногр. Ханты-Мансийск : Изд. дом «Новости Югры», 2012. 136 с.
5. Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства : постановление Пленума ЦК КПСС от 29.09.1965 // Постановления партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1968. Т. 5. С. 640–645.
6. Митрохин Н. Очерки советской экономической политики в 1965–1989 годах. М. : Новое литературное обозрение, 2023. Т. 1. 504 с.
7. Колева Г. Ю., Колев Ж. М. «Ведомственность» в хозяйственном освоении Северных районов Тюменской области в советскую эпоху: составляющая практик или «фигура речи» // Вестник Томского

References

1. Baybakov N. K. Sbranie sochineniy. In 10 vols. Moscow: Fond innovatsiy im. N. K. Baybakova; 2011. Vol. 4. 351 p. (In Russ.).
2. Mokhov V. P. Regionalnaya politicheskaya elita Rossii (1945–1991 gg.). Perm: Permskoe knizhnoe izd-vo; 2003. 238 p. (In Russ.).
3. Nekrasov V. L. “Dilemma Khrushcheva”: reformy Gosplana SSSR, neftekhimicheskiy proekt i vyzovy kholodnoy voyny (vtoraya polovina 1950-kh – pervaya polovina 1960-kh gg.). Monograph. Moscow: IVI RAN; 2019. 172 p. (In Russ.).
4. Khromov E. A., Nekrasov V. L., Stafeyev O. N. Neftgazovyy kompleks SSSR (vtoraya polovina 1950-kh – pervaya polovina 1960-kh gg.): ekonomicheskie i institutsionalnye aspekty razvitiya. Monograph. Khanty-Mansiysk: Publishing House “Novosti Yugry”; 2012. 136 p. (In Russ.).
5. Ob uluchshenii upravleniya promyshlennostyu, sovershenstvovanii planirovaniya i usilenii ekonomicheskogo stimulirovaniya promyshlennogo proizvodstva: postanovlenie Plenuma TsK KPSS ot 29.09.1965. *Postanovleniya partii i pravitelstva po khozyaystvennym voprosam*. Moscow; 1968. Vol. 5. p. 640–645. (In Russ.).
6. Mitrokhin N. Ocherki sovetskoy ekonomicheskoy politiki v 1965–1989 godakh. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie; 2023. Vol. 1. 504 p. (In Russ.).
7. Koleva G. Yu., Kolev J. M. “Departmental approach” in the economic development of the Northern districts of Tyumen Region of the Soviet era: A component of practices or a “figure of speech”. *Tomsk State Univer-*

- государственного университета. История. 2025. № 93. С. 47–55. <https://doi.org/10.17223/19988613/93/6>.
8. Коновалов А. Б. Практики лоббирования региональных интересов в эпоху застоя (вторая половина 1960-х – первая половина 1980-х гг.) // Общество: философия, история, культура. 2017. № 7. С. 112–116.
 9. Gregory P. R. Restructuring the Soviet economic bureaucracy. Cambridge : Cambridge University Press, 1990. 196 p.
 10. Иванов А. Как историография описывает ведомственность в Советском Союзе? // Советская ведомственность : коллективная моногр. / под ред. И. Н. Стася. М. : Новое литературное обозрение, 2025. С. 40–102.
 11. Партикуляризм // Академик : офиц. сайт. URL: <https://gallicismes.academic.ru/28515/%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8F%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BC> (дата обращения: 14.10.2025).
 12. Партикуляризм // Академик : офиц. сайт. URL: <https://socialeconom.academic.ru/1670/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8F%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BC> (дата обращения: 12.10.2025).
 13. Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва. Шестая сессия (1–2 октября 1965 г.) : стеногр. отчет. М. : Верховный Совет СССР, 1965. 279 с.
 14. Коновалов А. Б. Партийная номенклатура Сибири в системе региональной власти (1945–1991) : моногр. Кемерово : Кузбассвузиздат, 2006. 635 с.
 15. XXIII Съезд Коммунистической партии Советского Союза. 29 марта – 8 апреля 1966 г. : стеногр. отчет. В 2-х т. М. : Политиздат, 1966. Т. 1. 640 с.
 16. XXIII Съезд Коммунистической партии Советского Союза. 29 марта – 8 апреля 1966 г. : стеногр. отчет. В 2-х т. М. : Политиздат, 1966. Т. 2. 672 с.
 17. Директивы XXIII Съезда КПСС по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1966–1970 годы // Правда. 1966. 10 апреля. № 100. С. 2–7.
 18. Быховский Б. Беречь и умножать богатства природы // Правда. 1966. 26 февраля. № 57. С. 2.
 19. Щербина Б. Интенсивно осваивать новый район (проблемы развития экономики Западной Сибири) // Правда. 1966. 27 мая. № 147. С. 2.
 20. Протозанов А. Перспективы нефтяной Сибири // Правда. 1966. 27 февраля. № 58. С. 3.
 21. Российский государственный архив новейшей истории. Ф. 5. Оп. 58. Д. 57.
 22. Вестников Б. Деньги есть. А кому строить? // Правда. 1966. 22 февраля. № 53. С. 3.
 23. Шаттенберг С. Леонид Брежнев. Величие и трагедия человека и страны / пер. с нем. В. А. Брун-Цехового. М. : Росспэн, 2018. 622 с.
 24. Наш стиль – деловитость // Правда. 1967. 27 января. № 27. С. 1.
 25. *Society Journal of History*. 2025;(93):47–55. <https://doi.org/10.17223/19988613/93/6>. (In Russ.).
 8. Konovalov A. B. Lobbying practice of regional interests in the stagnation era (the second half of the 1960s – the first half of 1980s). *Society: Philosophy, history, culture*. 2017;(7):112–116. (In Russ.).
 9. Gregory P. R. Restructuring the Soviet economic bureaucracy. Cambridge: Cambridge University Press; 1990. 196 p.
 10. Ivanov A. Kak istoriografiya opisyyvaet vedomstvennost v Sovetskom Soyuze? In: I. N. Stas, ed. *Sovetskaya vedomstvennost*. Joint Monograph. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie; 2025. p. 40–102. (In Russ.).
 11. Partikulyarizm. Academic. URL: <https://gallicismes.academic.ru/28515/%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8F%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BC> (accessed: 14.10.2025). (In Russ.).
 12. Partikulyarizm. Academic. URL: <https://socialeconom.academic.ru/1670/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8F%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BC> (accessed: 12.10.2025). (In Russ.).
 13. Zasedaniya Verkhovnogo Soveta SSSR shestogo sozyva. Shestaya sessiya (1–2 oktyabrya 1965 g.). Stenographic report. Moscow: Verkhovnyy Sovet SSSR; 1965. 279 p. (In Russ.).
 14. Konovalov A. B. Partiy'naya nomenklatura Sibiri v sisteme regionalnoy vlasti (1945–1991). Monograph. Kemerovo: Kuzbassvuzizdat; 2006. 635 p. (In Russ.).
 15. XXIII Sezd Kommunisticheskoy partii Sovetskogo Soyuz. 29 marta – 8 aprelya 1966 g. Stenographic report. In 2 vols. Moscow: Politizdat; 1966. Vol. 1. 640 p. (In Russ.).
 16. XXIII Sezd Kommunisticheskoy partii Sovetskogo Soyuz. 29 marta – 8 aprelya 1966 g. Stenographic report. In 2 vols. Moscow: Politizdat; 1966. Vol. 2. 672 p. (In Russ.).
 17. Direktivy XXIII Sezda KPSS po pyatiletnemu planu razvitiya narodnogo khozyaystva SSSR na 1966–1970 gody. *Pravda*. 1966. No. 100. April 10. p. 2–7. (In Russ.).
 18. Bykhovskiy B. Berech i umnozhat bogatstva prirody. *Pravda*. 1966. No. 57. February 26. p. 2. (In Russ.).
 19. Shcherbina B. Intensivno osvivaivat novyy rayon (problemy razvitiya ekonomiki Zapadnoy Sibiri). *Pravda*. 1966. No. 147. May 27. p. 2. (In Russ.).
 20. Protozanov A. Perspektivy neftyanoy Sibiri. *Pravda*. 1966. No. 58. February 27. p. 3. (In Russ.).
 21. Russian State Archive of Contemporary History. F. 5. Op. 58. D. 57. (In Russ.).
 22. Vestnikov B. Dengi est. A komu stroit? *Pravda*. 1966. No. 53. February 22. p. 3. (In Russ.).
 23. Schattenberg S. Brezhnev: The making of a statesman. V. A. Brun-Tsekhovoy, trans. Moscow: Rosspen; 2018. 622 p. (In Russ.).

25. Производство и транспорт // Правда. 1968. 27 января. № 27. С. 1.
26. Косарев Г., Коренсков С. Громоздко, дорого! О промежуточных звеньях, без которых можно обойтись // Правда. 1967. 27 января. № 27. С. 2.
27. Качанов А. Нужды кооперирования // Известия. 1968. 16 декабря. № 294. С. 3.
28. Лунис П., Герасимов И. Гонцы не помогают // Известия. 1965. 13 сентября. № 217. С. 3.
29. Артемов Е. Т. Экономическая политика позднесоветской эпохи: проблема выбора приоритетов // Известия Уральского федерального университета. Серия 2: Гуманитарные науки. 2021. Т. 23, № 1. С. 210–224. <https://doi.org/10.15826/izv2.2021.23.1.014>.
30. Чуйков В. В интересах защиты Родины // Правда. 1968. 21 февраля. № 52. С. 3.
24. Nash stil – delovitost. *Pravda*. 1967. No. 27. January 27. p. 1. (In Russ.).
25. Proizvodstvo i transport. *Pravda*. 1968. No. 27. January 27. p. 1. (In Russ.).
26. Kosarev G., Korenskov S. Gromozdko, dorogo! O promezhutochnykh zvenyakh, bez kotorykh možhno oboytis. *Pravda*. 1967. No. 27. January 27. p. 2. (In Russ.).
27. Kachanov A. Nuzhdy kooperirovaniya. *Izvestia*. 1968. No. 294. December 16. p. 3. (In Russ.).
28. Lunis P., Gerasimov I. Gontsy ne pomogayut. *Izvestia*. 1965. No. 217. September 13. p. 3. (In Russ.).
29. Artemov E. T. Economic policy of the late Soviet period: The problem of setting priorities. *Izvestia. Ural Federal University Journal. Series 2: Humanities and Arts*. 2021;23(1):210–224. <https://doi.org/10.15826/izv2.2021.23.1.014>. (In Russ.).
30. Chuykov V. V interesakh zashchity Rodiny. *Pravda*. 1968. No. 52. February 21. p. 3. (In Russ.).

Информация об авторе

С. И. Веселов – кандидат исторических наук, старший преподаватель;
<https://orcid.org/0000-0002-5128-9559>,
veselov19920304@mail.ru

About the author

S. I. Veselov – Candidate of Sciences (History), Senior Lecturer;
<https://orcid.org/0000-0002-5128-9559>,
veselov19920304@mail.ru