

В. Л. Некрасов

**Долгосрочная комплексная программа развития
Западно-Сибирского нефтегазового комплекса:
исторический аспект**

Стратегическое управление развитием Западно-Сибирского нефтегазового комплекса в 1960–1980-е гг. является достаточно новым вопросом в историографии. Специальных исторических исследований немного, среди них необходимо отметить публикации В.П. Карпова, Г.Ю. Колевой¹.

Историки расходятся в оценке стратегии освоения Западно-Сибирской нефтегазовой провинции в 1960–1980-е гг. В.П. Карпов утверждает, что «не была своевременно подготовлена не только долгосрочная, но среднесрочная программа развития нефтяной и газовой промышленности в регионе». С точки зрения исследователя, стратегия развития региона сводилась к «научно-технической политике создания ЗСНГК», «которая обеспечила сверхсжатые сроки – 1964–1975 гг. – создания крупнейшего в стране нефтегазового комплекса», но «долгосрочный комплексный план развития ЗСНГК так и не был разработан». «Из-за неопределенности перспективы и отсутствия четкого плана развития ЗСНГК нефтедобывающая промышленность уже с середины 1970-х гг. стала терять в темпах»². А.И. Тимошенко отмечает отсутствие генеральной схемы развития производительных сил региона на долгосрочную перспективу освоения³, констатируя, что «...в 1960–1970-е годы после открытия крупнейших нефтегазовых месторождений на севере Западной Сибири началось «незапланированное» создание нефтегазового комплекса»⁴.

По мнению Г.Ю. Колевой, стратегия развития ЗСНГК была, но не носила долгосрочного характера и складывалась из совокупности партийных,

Некрасов Вячеслав Лазаревич, к.и.н., преподаватель Сургутского государственного педагогического университета.

Эл. почта: katon1981@yandex.ru

¹ Карпов В.П. О стратегии создания ЗСНГК (исторический аспект) // Известия высших учебных заведений. Нефть и газ. 2006. № 6; Колева Г.Ю. Стратегия развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса (1960–1980-е гг.) // Вестник Томского государственного университета. История. 2007. № 1.

² Карпов В.П. О стратегии создания ЗСНГК (исторический аспект). С. 102; Он же. История создания и развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса (1948–1990 гг.). Тюмень, 2005. С. 56.

³ Тимошенко А.И. Проекты социально-экономического развития Сибири в XX в.: концепции и решения. Исторические очерки. Новосибирск, 2007. С. 248–249.

⁴ Тимошенко А.И. Ретроспектива российской государственной политики: движение на восток // ЭКО. 2008. № 6. С. 187.

партийно-правительственных и правительственных постановлений. Партийно-правительственные постановления определяли задачи на конкретном промежутке времени, формировали тактику определенного периода. С совокупность этих тактических установок, с ее точки зрения, и образывала стратегическую линию развития нового добывающего района¹.

М.В. Славкина, считает, правда, не подтверждая документами и фактами, что стратегия развития топливно-энергетического комплекса в середине 1960-х гг. была хорошо обоснована: «...выход нефтяной и газовой промышленности в Сибирь и особенно в широтное Приобье стал кавалерийской атакой, а тщательно продуманной кампанией...»².

В этой связи необходимо обозначить важные вехи формирования стратегии создания Западно-Сибирского нефтегазового комплекса. Важными этапами на пути формирования стратегических подходов к развитию ЗСНГК: стали в 1965–1969 гг. – XXIII съезд КПСС, совещания и конференции по проблемам развития производительных сил Западной Сибири, и в 1980–1984 гг. – разработка долгосрочной комплексной программы, отразивший уровень представлений о направлениях развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

XXIII съезд КПСС (1966 г.) поставил задачу создания народнохозяйственного комплекса в Западной Сибири. Советом Министров СССР были приняты два постановления – от 13 февраля 1966 г. «О мерах по дальнейшему развитию нефтедобывающей промышленности в Тюменской области на 1966–1970 гг.» и от 17 июля 1966 г. «Об усилении геологоразведочных работ на газ и освоение выявленных крупных газовых месторождений в северных районах Тюменской области»³. Однако, очевидно, что принятые решения определяли только общие направления развития нефтегазовой промышленности в Западной Сибири, в то время как стратегия освоения региона еще предстояло разработать.

Конкретные задачи, обозначенные в решениях XXIII съезда КПСС и в постановлениях Совета Министров СССР обсуждались на Тюменской и Томской областных партийных конференциях (февраль 1966, февраль 1968 г.). Комплексное развитие производительных сил района нового промышленного освоения было поставлено в качестве ведущей задачи для региональных партийных органов⁴. В период с 1965 по 1970 гг.

¹ Колева Г.Ю. Стратегия развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса (1960–1980-е гг.). С. 35, 36.

² Славкина М.В. Триумф и трагедия: Развитие нефтегазового комплекса СССР в 1960–1980-е годы. М., 2002. С. 188.

³ Известия. 1966. № 37, 167.

⁴ Нефть и газ Томской области. Сборник документов и материалов. Томск, 1988. С. 38–40, 66–69; Нефть и газ Тюмени в документах. Т. 2. Свердловск, 1975. С. 33–37, 143–149.

проблемы развития ЗСНГК обсуждались на пленумах Тюменского обкома КПСС – в 1965, 1967, 1969, 1970.

Важным, но практически оставленным без внимания исследователями источником по теме формирования стратегии освоения Западно-Сибирской нефтегазовой провинции являются материалы Всесоюзного совещания геологов, прошедшего 24–26 февраля 1965 г.

Совещание подводило итоги выполнения семилетнего плана развития минерально-сырьевой базы народного хозяйства СССР (1959–1965 гг.), но по существу, речь шла о стратегии развития нефтегазового комплекса: территориальном размещении мощностей по добыче нефти и природного газа, развитии трубопроводного транспорта, управлению и технической политике и др. Большое внимание участники совещания уделили перспективам Волго-Уральской и Западно-Сибирской нефтегазовых провинций.

Проблеме стратегического развития нефтегазовой промышленности было посвящено выступление председателя Межведомственного стратиграфического комитета АН СССР академика Д.В. Наливкина. Академик обозначил ключевой, на его взгляд, вопрос: «Какие перспективы в области нефтяной промышленности раскрываются перед нами после ввода крупнейших нефтеносных областей в разработку?», и предложил разработать долгосрочный план развития нефтегазовой промышленности¹.

Участники совещания, особенно геологи и газовики, подчеркивали практическую значимость открытий в Западной Сибири², но сдержанно оценивали (нефтяники) возможности Западной Сибири в краткосрочной и среднесрочной перспективе³. В общем виде позицию нефтяников на Всесоюзном совещании геологов выразил Н.К. Байбаков: «Западная Сибирь – это наше спасение на дальнейшую перспективу. Но, наверное, было бы не плохо, если бы в Западной Сибири мы получили еще другие месторождения, одновременно подняв добычу нефти в старых районах, имея в виду использовать созданные мощности»⁴.

Материалы совещания указывают на формирование серьезных ведомственных интересов в отношении природно-ресурсного потенциала Западной Сибири, временно сдерживаемых инфраструктурной неосвоенностью региона⁵ и отсутствием необходимых государственных решений.

Научно-практические конференции по проблемам развития производительных сил региона с привлечением представителей академических и отраслевых НИИ, Госплана СССР, Совета по изучению производительных сил при Госплане СССР, министерств и ведомств состоялись в 1966 и 1968 гг. в Томске, в 1969 г. – в Тюмени. В 1969 г. в Сибирском отделе-

¹ РГАЭ. Ф. 9571. Оп. 7. Д. 467. Л. 35 об.

² Там же. Л. 5, 6, 53, 276–279; Д. 469. Л. 5, 8, 9.

³ Там же. 469 Л. 65, 78.

⁴ Там же. Л. 70, 71.

⁵ Там же. Д. 467 Л. 53, 276, 277, 279; Д. 469. Л. 5.

нии АН СССР была проведена конференция по развитию производительных сил Сибири. Речь шла об освоении гигантского региона, обосновании генеральной схемы развития и размещения производительных сил районов Западной и Восточной Сибири. Конференция определила генеральное направление развития производительных сил Сибири – активное и широкомасштабное освоение ближнего и дальнего Севера, и прежде всего Западно-Сибирской нефтегазоносной провинции¹.

Решения конференций были использованы в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 11 декабря 1969 г. «О мерах по ускоренному развитию нефтедобывающей промышленности в Западной Сибири». Данное решение, учитывая высокий авторитет совместных постановлений, закрепило Тюменскую область в качестве главной нефтегазодобывающей базы страны, определив направления хозяйственной специализации, связанной с формированием на ее территории крупного нефтегазового комплекса.

В данном постановлении цель программы создания новой топливно-энергетической базы СССР была задана в виде контрольных цифр по добыче нефти на 1975 и 1980 гг. Кроме того, была определена совокупность сопряженных задач, необходимых для достижения народнохозяйственных целей освоения.

Безусловно, данное постановление было принципиальным для развития ЗСНГК. Во-первых, постановление стало результатом обсуждений, столкновения противоположных точек зрения, проработок вариантов технических решений, с опорой на пятилетний опыт разработки нефтегазовых месторождений и строительства инфраструктуры в новых природно-географических условиях. Во-вторых, высокий статус партийно-государственных директив повысил значимость нового нефтегазодобывающего района; к проблеме освоения недр Западной Сибири было привлечено внимание всей страны, многих министерств и ведомств. В-третьих, контроль за исполнением постановления был возложен на региональные партийные органы, что усилило их позиции как региональных центров согласований, обеспечило механизмами влияния на отраслевые министерства². Постановлением были установлены министерства – исполнители программы, разрабатывавшие в течение 1970 г. ее отраслевые разделы, которые затем согласовывались по срокам ввода основных объектов строительства³. Данное постановление стало своеобразной программой развития ЗСНГК на среднесрочную перспективу.

Однако принятие и реализация данного постановления в итоге не переросли в 1970-е гг. в разработку долгосрочной комплексной про-

граммы. В 1970-е гг. ЦК КПСС и Совет Министров СССР неоднократно давали поручения Госплану СССР составить новую перспективную программу развития ЗСНГК, однако плановые органы и министерства медлили. Из материалов переписки первого секретаря Тюменского обкома КПСС с Л.И. Брежневым видно, что Политбюро ЦК КПСС еще весной 1971 г. поручило Госплану СССР, Совету Министров РСФСР совместно с регионами разработать комплексный долгосрочный план развития народного хозяйства Тюменской области. Предложения обкома и облисполкома были направлены Госплану СССР, Совету Министров РСФСР и заинтересованным министерствам в июне 1972 г. В августе 1973 г. Тюменский обком КПСС рассматривал проект постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об основных направлениях комплексного развития Тюменской области на период до 1990 года», вносил свои дополнения и замечания. Но до стадии принятия решения не дошло¹.

В 1970-е гг. управление развитием ЗСНГК происходило в режиме скорее прямого реагирования, чем перспективного планирования. Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР принимались по отдельным проблемам развития комплекса: «О первоочередных мероприятиях по ускорению проектирования и создания базы строительства Тобольского нефтехимического комплекса» (1974 г.), «О совершенствовании управления развитием нефтегазовым комплексом в Западной Сибири в свете указаний тов. Брежнева Л.И. в отчетном докладе ЦК КПСС на XXV съезде партии» (1976 г.), «О развитии нефтяной и газовой промышленности в Западной Сибири в 1977–1980 годах» (1977 г.) и другие. Долгосрочной программы развития ЗСНГК так и не появилось.

На рубеже 1970–1980-х гг. ключевой проблемой развития ЗСНГК стало обеспечение сбалансированного развития всех сфер функционирования комплекса, преодоление наметившихся диспропорций между отраслевым и территориальным планированием, профильными, смежными и вспомогательными отраслями, нефтяной и газовой и нефтехимической промышленностью². К этому времени сформировались, на наш взгляд, благоприятные условия, позволявшие предвидеть дальнейшее развитие комплекса. К ним следует отнести: выравнивание уровней развития нефтяной и газовой промышленности в Западной Сибири, что позволяло осуществлять единое планирование; инфраструктурная освоенность территории (хотя и не достигающая желательного уровня); затухание геологоразведочных работ в Западной Сибири, что, сужало перспективы развития нефтегазодобычи в регионе, но с другой стороны, позволяло планировать развитие ЗСНГК от достигнутого уровня запасов; наличие

¹ *Сибирь* на пороге нового тысячелетия / Отв. ред. В.В. Кулешов. Новосибирск, 1999. С. 35–37.

² ГАСПИТО. Ф. 124. Оп. 195. Д. 11. Л. 5, 6, 11–13; Оп. 198. Д. 4. Л. 8–15; Оп. 202. Д. 6. Л. 7, 8.

³ *Сибирь* в едином народнохозяйственном комплексе. Новосибирск, 1980. С. 248.

¹ ГАСПИТО. Ф. 124. Оп. 205. Д. 97. Л. 1–17; Д. 98. Л. 7–9, 39.

² *Колева Г.Ю.* Стратегия развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса (1960–1980-е гг.). С. 40.

опыта оперативного управления развитием комплекса на основе краткосрочных и среднесрочных программ (партийно-правительственных постановлений); годовое планирование развития ЗСНГК, с введением раздела по ЗСНГК в годовые государственные планы социально-экономического развития РСФСР (с 1978 г.).

К энергичным действиям в направлении разработки долгосрочной комплексной программы развития Западно-Сибирским нефтегазовым комплексом руководителей региона и правительство подталкивали ученые. Одним из наиболее последовательных сторонников разработки такой программы выступал директор Института экономики и организации промышленного производства СО АН СССР – головного института, организатора социально-экономических исследований в Сибири¹ – академик А.Г. Аганбегян².

В записке на имя первого секретаря Тюменского обкома КПСС Г.П. Богомякова «Об узловых вопросах развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса» (6 декабря 1979 г.) А.Г. Аганбегян констатировал, что в основе имеющегося отставания производственной и социально-бытовой инфраструктуры в развитии нефтегазового комплекса лежат глубинные причины: во-первых, отсутствие перспективного плана добычи нефти и газа; во-вторых, нерешенность вопроса о координации усилий различных министерств и ведомств в освоении нефтегазовых богатств Западной Сибири. «Не имея перспективы, – отмечал А.Г. Аганбегян, – соответствующие министерства и производственные организации живут сегодняшним днем. Нужна программа, как минимум, до 1990 г., с отдельными заданиями до 2000 г.».

По мнению ученого, следовало бы по примеру БАМа создать комиссию Президиума Совета Министров по ЗСНГК и иметь уполномоченного Совета Министров СССР в ранге министра для решения межотраслевых проблем. Следовало бы поднять статус руководителей нефтяной и газовой промышленности Западной Сибири, сделав соответствующих руководителей первыми заместителями министров нефтяной и газовой промышленности, руководителя строительством в Западной Сибири – первым заместителем министра строительства предприятий нефтяной и газовой промышленности». Тогда многие вопросы, по мнению академика, решались бы оперативнее. Учитывая сложившееся положение в развитии ЗСНГК, А.Г. Аганбегян предлагал организовать комиссию Полит-

¹ Тимошенко А.И. Проекты социально-экономического развития Сибири в XX в.: концептуальные основания // *Хозяйственное освоение Сибири в контексте отечественной и мировой истории: Сб. науч. трудов / Отв. ред. чл.-кор. РАН В.А. Ламин. Новосибирск, 2005. С. 57.*

² Аганбегян А. Г. Проблемы эффективности использования природных ресурсов Тюменской области // *Материалы конференции по проблемам развития и размещения производительных сил Тюменской области. Том 1. Тюмень, 1970. С. 46.*

бюро ЦК КПСС для рассмотрения вопросов дальнейшего развития комплекса и разработки соответствующих мероприятий¹.

В 1980 г. правительство предприняло практические шаги с целью исправить положение: были образованы комиссия Совета Министров СССР по вопросам развития ЗСНГК и Межведомственная территориальная комиссия Западной Сибири при Госплане СССР с местонахождением в г. Тюмени – ЗапСибМВТК, с наблюдательными функциями.

В течение 1981–1984 гг. по заданию Академии наук СССР, Государственного комитета по науке и технике, Госплана СССР разрабатывалась «Целевая комплексная программа развития ЗСНГК и формирования на его основе территориально-производственного комплекса»². К началу 1984 г. трехтомный документ был подготовлен, но руководством к действию так и не стал. В 1982 г. Сибирский научно-исследовательский институт нефтяной промышленности (СибНИИПН) и Гипротюменнефтегаз подготовили план Главтюменнефтегаза на XII пятилетку и перспективу до 2000 г. в 3-х вариантах, отличающихся уровнями добычи и объемами работ. Предложения, подготовленные институтами, были направлены в Министерство нефтяной промышленности и ЗапСибМВТК. Наконец, в 1982 г. Гипротюменнефтегазом была подготовлена целевая комплексная программа развития ЗСНГК на период до 1990 г. и перспективу до 2000 г. Программа в 16-ти томах охватывала перспективным планированием основные сферы развития ЗСНГК³. Таким образом, долгосрочных планов в первой половине 1980-х гг. было разработано немало, но они не воспринимались министерствами и ведомствами как обязательные к исполнению.

Результатом прогнозно-аналитической работы 1981–1984 гг. стало принятие постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 августа 1985 г. № 797 «О комплексном развитии нефтяной и газовой промышленности Западной Сибири в 1986–1990 гг.». Постановление № 797 «О комплексном развитии нефтяной и газовой промышленности Западной Сибири в 1986–1990 гг.» стало самым крупным программным документом в процессе формирования стратегии ЗСНГК в 1970–1980-е гг. Однако оно заключало в себе значительный конъюнктурный потенциал высокого уровня внимания к проблемам ЗСНГК со стороны нового политического руководства страны и не меняло принципиально политику развития ЗСНГК.

Предпринятые в течение 1986–1989 гг. меры по ликвидации спада нефтедобычи в регионе отражали старую тактику: ввод в эксплуатацию большого количества малодобитных месторождений (из-за отсутствия крупных), форсирование темпов отбора нефти на эксплуатируемых ме-

¹ ГАСПИТО. Ф. 124. Оп. 219. Д. 107. Л. 120–122.

² Колева Г.Ю. Стратегия развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса (1960–1980-е гг.). С. 42.

³ ГАТюМО. Ф. 2146. Оп. 1. Д. 2524. Л. 1.

сторождениях. Однако эта политика не устранила глубинных причин начавшегося кризиса ЗСНГК: затухание геологоразведочных работ, дефицит техники и оборудования, доминирование отраслевых механизмов управления. В итоге Комплексная программа развития нефтяной и газовой промышленности Западной Сибири осталась невыполненной.

Таким образом, анализ программных материалов развития ЗСНГК во второй половине 1960-х – первой половине 1980-х гг. позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, процесс формирования стратегии развития ЗСНГК происходил непрерывно, причем данный процесс инициировался центральными и региональными органами власти, научно-исследовательскими организациями. Во-вторых, основным программным документом стратегического развития выступили партийно-правительственные постановления с горизонтом планирования 5–10 лет, нацеленные, как правило, на мобилизацию крупных ресурсов для решения конкретной задачи. В-третьих, отсутствие единого органа управления развитием ЗСНГК, имеющего полномочия перераспределения ресурсов между отраслями комплекса, предопределило формирование диспропорций в развитии ЗСНГК в 1970–1980-е гг.

Исходя из этого, следует сказать, что, несмотря на ряд усилий со стороны руководства нефтегазовых регионов и научных организаций, стратегия ЗСНГК не трансформировалась в долгосрочную программу развития, не превратилась в сильное средство государственного планирования прямого действия. При этом представляется ошибочным мнение, что «отсутствие программы долгосрочного развития не стало сдерживающим фактором в развитии ЗСНГК»¹. Что, если не отсутствие этой программы, стало сдержкой развития многоотраслевого комплекса, образовавшегося на территории уральского и западносибирского микрорегионов и распространявшего свое влияние далеко за их пределы?

¹ *Колева Г.Ю.* Стратегия развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса (1960–1980-е гг.). С. 46.