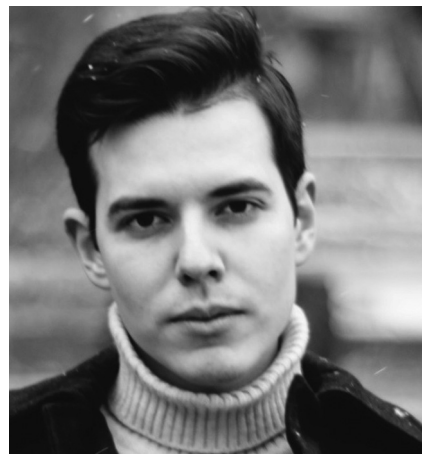


Советская ведомственность и советский регионализм в их взаимной связи

МИХАИЛ
МИХЕЕВ

Коллективная монография под редакцией Игоря Стася «Советская ведомственность» затрагивает важный для отечественной историографии феномен ведомственности — значимую часть политической, социальной и экономической жизни Советского Союза. Авторы поставили своей целью «комплексно посмотреть на явление советской ведомственности и интерпретировать институциональную историю СССР в новом ракурсе ведомственного подхода»¹. В своем отклике на книгу я буду опираться на собственный опыт изучения явления ведомственности в сталинском Советском Союзе середины 1920-х — начала 1950-х. Это тем более важно, учитывая, что хронологические рамки большей части обсуждаемой книги охватывают конец 1950-х — середину 1980-х. История советской ведомственности в межвоенный период, в годы Великой Отечественной войны и в период позднего сталинизма освещены во второй главе «Ведомственность в советской истории. Гувернаментальность, государственные интересы и публичный дискурс» за авторством Игоря Стася. В этой главе предпринимается попытка дать теоретико-философское осмысление генезиса и развития феномена ведомственности в СССР до начала 1950-х. Также проблема происхождения явления советской ведомственности обсуждается Стасем во введении к книге. Как мне представляется, изучение эволюции советской ведомственности следует начинать с 1920–1940-х, где можно увидеть причины того, что происходило в этой сфере в последующие четыре десятилетия.



Михаил Викторович Михеев (р. 1990) — заведующий группой исторической географии Института истории и археологии Уральского отделения РАН (Екатеринбург), главный редактор «Историко-географического журнала».

Что такое ведомственность?

Ответ на этот вопрос дается во введении («Советская ведомственность и ведомственный подход в изучении советской истории»), где это понятие определяется как «практика управления,

¹ *Советская ведомственность* / Под ред. И.Н. Стася. М.: Новое литературное обозрение, 2025. С. 2. Далее ссылки на эту книгу даются в скобках в тексте.



которую осуществляли учреждения, получившие от государства определенные права» (с. 13). Нам кажется, предложенная формулировка страдает некоторой размытостью: не до конца понятно, в чем разница между ведомственностью и государственным управлением вообще; в чем заключается феномен советской ведомственности, если любое государство в XX веке управлялось учреждениями исполнительной власти? В отечественной историографии существуют более конкретные определения ведомственности. Так Арсений Ермолов определяет ее как совокупность «самостоятельных действий руководителей ведомств, направленных на защиту интересов порученных им организаций» без учета хозяйственной целесообразности таких действий для общегосударственных интересов, потребностей иных отраслей экономики и отдельных регионов страны. При этом под ведомствами им понимались по преимуществу союзные министерства (наркоматы)². В такой перспективе ведомственность не практика государственного управления, но издержки практики *отраслевого* государственного управления. Критическая масса этих издержек создала феномен советской ведомственности.

Почему же возник феномен советской ведомственности? Конфликты интересов отраслевых органов управления отнюдь не специфическая черта советской истории. Почти четверть страниц мемуаров Сергея Витте о позднеимперской России посвящены конфликтам министерств финансов, путей сообщения, военного, морского и тому подобного. После 1917 года количество межведомственных конфликтов интересов в связи с изменением политической и хозяйственной конъюнктуры только выросло.

Ведомственность не практика государственного управления, но издержки практики *отраслевого* государственного управления. Критическая масса этих издержек создала феномен советской ведомственности.

После октябрьской революции перед советским правительством остро встала *политическая* задача хозяйственной модернизации государства. В 1931 году Сталин писал: «Мы отстали от передовых стран на 50–100 лет. Мы должны пробежать это расстояние в 10 лет. Либо мы сделаем это, либо нас сомнут». Политический характер вопроса требовал от государственно-партийного аппарата прямого контроля над хозяйственным

2 Ермолов А. Ю. *За фасадом сверхцентрализации: влияние борьбы ведомств за конверсию и реконверсию СССР в середине 1940-х гг.* // *Экономическая история: ежегодник*. 2013. М., 2014. С. 391.

развитием СССР, выстраивания в стране системы директивно-командной экономики.

Постоянно возрастающая нагрузка на правительственный аппарат, ранее не свойственная институтам государственного управления в России и не имевшая прямых аналогов за рубежом, сопровождалась множеством центробежных и во многом деструктивных явлений и вызовов как хозяйственного, так и политического свойства. Именно к ним относится советская ведомственность.

МИХАИЛ МИХЕЕВ
СОВЕТСКАЯ
ВЕДОМСТВЕННОСТЬ
И СОВЕТСКИЙ
РЕГИОНАЛИЗМ
В ИХ ВЗАИМНОЙ СВЯЗИ

СОВЕТСКИЙ РЕГИОНАЛИЗМ

Итак, мы связали ведомственность с отраслевым государственным управлением, оспорив, таким образом, позицию авторов книги, которые видят в ней как вертикаль, так и горизонталь власти (с. 19); мы же сохраняем за ведомственностью лишь вертикаль.

Советский регионализм сопровождается экспансией и модернизацией, что отличает его от внешне схожих с ним изоляционизма и областничества, направленных скорее на сохранение самобытности региона и защиту его хозяйственных традиций.

Но что же с горизонталью — иначе говоря, с территориальным принципом управления в СССР? Испытывали ли территориальные органы власти проблемы, аналогичные испытаниям, выпавшим на долю их общесоюзных коллег? Да, испытывали, и ответом стало явление советского регионализма — «родного брата» советской ведомственности в горизонтальной плоскости власти. Под регионализмом мы понимаем действия региональных партийных, государственных, хозяйственных и плановых органов управления, предпринятые с целью повышения значения региона внутри общесоюзной плановой экономики, территориальной реорганизации размещения производительных сил страны в интересах отдельно взятого региона. То есть советский регионализм сопровождается экспансией и модернизацией, что отличает его от внешне схожих с ним изоляционизма и областничества, направленных скорее на сохранение самобытности региона и защиту его хозяйственных традиций.

На протяжении 1920–1950-х в советской политической системе проблема ведомственности перманентно вытесняла проблему регионализма — и наоборот.



ПЕРИОДИЗАЦИЯ

Схематично разворачивание этих процессов можно разделить на такие периоды:

1 этап (середина 1920-х — начало 1930-х) — конфликт между оформившейся вокруг правительства Украинской ССР «регионалистской» доктрины «южного сдвига» и общесоюзным правительственным целеполаганием нового промышленного строительства на Урале и в Сибири.

2 этап (начало 1930-х — конец 1930-х) — выстраивание централизованной отраслевой системы государственного управления промышленностью, из чего возникла еще одна проблема ведомственности: наркоматы сознательно игнорировали вопросы комплексного территориального развития отдельных регионов страны.

3 этап (конец 1930-х — середина 1940-х) — попытка преодолеть ведомственность как «снизу», путем расширения административно-хозяйственных полномочий территориальных партийных организаций, так и «сверху» — за счет усиления контрольно-ревизионных полномочий Госплана СССР. Постепенное «разлаживание» аппарата государственного управления в военных условиях 1941–1945 годов.

4 этап (середина 1940-х — конец 1940-х) — регионалистский эксцесс вокруг так называемой «Ленинградской антипартийной группы», охвативший регионы Северо-Запада, европейского Севера, Прибалтики и затронувший интересы регионов Юга, Центра, Урала.

5 этап (конец 1940-х — начало 1950-х) — урезание в пользу отраслевых министерств административно-хозяйственных функций обкомов, фактическое ослабление полномочий Госплана СССР, возврат к ведомственности как к «наименьшему злу».

Теперь подробнее о каждом из этих этапов.

1 этап (середина 1920-х — начало 1930-х)

Проблема регионалистской позиции Украинской ССР в контексте сталинской модернизации, лоббировавшей концентрацию производительных сил вокруг Донбасса и металлургических комбинатов бывшего Юга России³ в рамках так называемой концепции «южного сдвига», сформировалась в русле логики экономического развития позднеимперской России, в особенности в ее пользу говорили результаты Первой мировой войны

3 Подробнее см.: Михеев М.В. *Урал и Украина в системе межрегиональных противоречий 1920-х — 1930-х гг.* // Историко-географический журнал. 2024. Т. 3. № 1. С. 46–63; № 2. С. 106–121; № 3. С. 64–81; 2025. Т. 4. № 1. С. 100–121.

(отпадение Польши, Финляндии и Прибалтики). Среди членов центрального правительства были как сторонники (Георгий Пятаков и Абрам Гинзбург), так и противники индустриализации с уклоном в сторону «южного сдвига». К последним относились Сталин и его окружение (Семен Киров, Феликс Дзержинский, Валериан Куйбышев). По их мнению, причины несостоятельности «южного сдвига» заключались как в неспособности украинской металлургии обеспечить масштабирование производства, необходимого для ликвидации «металлического голода» (в 1924–1925 годах дефицит черных металлов в стране составил 2,5 миллиона тонн при общесоюзной выплавке чугуна в 1,3 миллиона тонн), так и геополитической необходимостью формирования глубокоэшелонированной промышленности в тыловых районах Урала и Сибири на случай будущей войны.

Сторонники «южного сдвига» пытались дезавуировать эти контраргументы, в том числе с использованием политических методов в рамках внутрипартийной борьбы («Шахтинское дело»). Оба варианта территориальной организации индустриализации широко обсуждались в печати. При этом центральному правительству пришлось закрывать глаза на регионалистские настроения на Урале, чтобы противопоставить его регионализму в СССР. Представители ЦК в середине 1920-х прямо требовали от членов Уралобкома «громче кричать о своих интересах». Примечательно, что в самом Уралобкоме вплоть до 1928 года был силен скепсис относительно перспектив реорганизации уральской промышленности (строительство предприятий Урало-Кузбасса). В этих условиях особое значение приобрела политическая позиция Ивана Кабакова, возглавлявшего Уралоблисполком (1928–1929) и с 1929-го занявшего должность первого секретаря Уралобкома. Кабаков, возможно, даже чересчур опрометчиво проявил себя в качестве убежденного сторонника индустриализации Урала. Складывается впечатление, что его энтузиазм проявлялся с молчаливого одобрения Центра и выгодно выделял его на фоне менее деятельных предшественников.

Активная фаза урало-украинских регионалистских разногласий продолжалась вплоть до 1930 года (постановление ЦК ВКП(б) о работе Уралмета от 15 мая 1930 года), когда проукраинская позиция «южного сдвига» была остановлена ЦК — в первую очередь политическими методами.

МИХАИЛ МИХЕЕВ
СОВЕТСКАЯ
ВЕДОМСТВЕННОСТЬ
И СОВЕТСКИЙ
РЕГИОНАЛИЗМ
В ИХ ВЗАИМНОЙ СВЯЗИ

2 этап (начало 1930-х — конец 1930-х)

Согласно формулировке Отто Лациса, в 1930-е «Сталин тараном форсированной индустриализации разбил и созданные



на основе синдикатов объединения, и ВСНХ [Высший совет народного хозяйства], и совнархозы — всю эту никогда и нигде больше не повторенную систему демократического управления экономикой огромной страны»⁴. Отметим, что именно «неповторимая» сложность и «демократичность» управления экономикой в 1920-е сделали возможным влияние «украинского лобби» и поставили под угрозу регионализма общегосударственные доктрины развития. Логичным решением центральных властей в этом случае было преобразование ВСНХ в Народный комиссариат тяжелой промышленности (1932) и последующее его разукрупнение на отраслевые наркоматы (1936–1938).

Издержками такого подхода стала другая крайность — ведомственность. В 1940 году Госплан СССР, анализируя ход выполнения третьего пятилетнего плана, отмечал игнорирование ведомствами плановых установок в территориальном разрезе, слабую степень их координации друг с другом на периферии. Стремясь с наименьшими потерями выполнить отраслевые плановые показатели, наркоматы осуществляли капиталовложения преимущественно в уже построенные предприятия районов Юга, Центра, Северо-Запада, действуя в соответствии с императивами так называемой «краткосрочной максимизации затрат». В связи с этим затягивались новые стройки в восточных районах, не удавалось достичь запланированных темпов роста промышленности Урала, Сибири, а также Средней Азии и Дальнего Востока. Проблема ведомственности также требовала политического решения, осуществленного на третьем этапе.

3 этап (конец 1930-х — середина 1940-х)

В ноябре 1939 года постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) областными комитетами компартии было предписано организовать в своей структуре отделы для курирования промышленных предприятий на подведомственных им территориях. XVIII Всесоюзная партийная конференция в феврале 1941 года увеличила их количество сообразно основным отраслям промышленности в каждом регионе. Организация отделов была предпринята с целью достичь своеобразного баланса в регулировании экономики Советского Союза, совместить элементы региональной экономической автономии с жестко централизованной системой отраслевого управления промышленностью

⁴ Цит. по: Личман Б.В. *Уральская индустрия в экономической политике Советского государства второй половины 50-х — середины 1980-х гг.* Екатеринбург, 2007. С. 44.

через отраслевые наркоматы, выстроенной в первые годы индустриализации. Отраслевые отделы просуществовали в обкомах партии долгое время. С их помощью региональные парткомитеты участвовали в управлении промышленностью в самые кризисные для СССР времена. Парткомитеты принимали участие в разрешении хозяйственных проблем конца 1930-х, в организации эвакуации промышленности в начале Великой Отечественной войны, в осуществлении реэвакуации и реконверсии промышленности в середине 1940-х⁵.

Другой мерой против ведомственности стало расширение полномочий Госплана СССР. В 1942 году был образован институт уполномоченных Госплана в краях, областях, автономных и союзных республиках СССР, его задачей был контроль над выполнением плановых заданий общесоюзной промышленностью в отдельно взятом регионе. Однако война усилила рассогласованность в советской системе государственного управления. В 1941–1945 годах имело место множество ведомственных усобиц и межтерриториальных разногласий. Их вызывали дезорганизация баланса отраслей промышленного производства, изменение роли и места в системе межрегиональных связей отдельных регионов СССР, перегруженность транспортной инфраструктуры, вынужденная хищническая разработка природных ресурсов, а также вынужденное смешение зон ответственности государственных, партийных и плановых органов управления.

4 этап (середина 1940-х — конец 1940-х)

Кризис регионализма в полной мере проявил себя после Великой Отечественной войны. Наиболее масштабный его случай имел место в Ленинградской партийной организации⁶. Тогда (1944–1949) Ленобком инициировал и осуществил территориальную реорганизацию промышленности Северо-Запада, европейского Севера и Прибалтики в интересах Ленинграда и Ленинградской области.

За годы войны наметилось значительное падение удельного веса Ленинграда в общесоюзной экономике (с 10% до 7%). Аппарат Ленинградского обкома ВКП(б) не был намерен мириться со сложившейся ситуацией, ведь именно промышленный потенциал города обеспечивал его региональным властям

МИХАИЛ МИХЕЕВ
СОВЕТСКАЯ
ВЕДОМСТВЕННОСТЬ
И СОВЕТСКИЙ
РЕГИОНАЛИЗМ
В ИХ ВЗАИМНОЙ СВЯЗИ

5 Подробнее см.: Сушков А.В., Воробьев С.В., Пьянков С.А. «Надо выдвинуть на эти посты лучших работников...»: реорганизация партийной системы управления промышленностью на среднем Урале в 1940-е гг. // Уральский исторический вестник. 2025. № 3. С. 110–121.

6 Подробнее см.: Михеев М.В. Особенности индустриального развития Ленинграда в условиях административно-командной экономики (1944–1949 гг.) // Российская история. 2021. № 3. С. 155–167.



традиционно высокое место в системе сталинской партийной номенклатуры. В 1944–1949-м Ленобком увеличил плановые задания для ленинградских промышленных предприятий, переориентировал топливные ресурсы Северо-Востока СССР в пользу Ленинграда и выбил общесоюзные капиталовложения (и итоге — убыточные) в строительство Череповецкого металлургического завода и организацию угледобычи в так называемом «Ленинградском угольном бассейне». В результате Ленинград сохранил свое промышленное (и отчасти политическое) значение, несмотря на последовавшие за этим политические репрессии и персональные перестановки среди регионального партийного руководства конца 1940-х — начала 1950-х.

Борьба с регионализмом путем централизации управления экономикой в середине 1930-х породила новую версию ведомственности, а попытки борьбы с ведомственностью силами обкомов — новые разновидности регионализма.

Названные события сопровождались конфликтом интересов Ленинграда и регионов Юга, Центра, Урала. Столь масштабные регионалистские поползновения стали возможны исключительно благодаря предоставлению в указанный период обкомам ВКП(б) широких административно-хозяйственных полномочий. То есть борьба с регионализмом путем централизации управления экономикой в середине 1930-х породила новую версию ведомственности, а попытки борьбы с ведомственностью силами обкомов — новые разновидности регионализма.

5 этап (конец 1940-х — начало 1950-х)

Опыт ленинградского регионализма, а также схожие, но гораздо менее масштабные ситуации в других регионах СССР (Владимир, Рязань, Курск, Москва) ознаменовался постепенным ограничением хозяйственно-управленческих функций региональных парткомитетов. Процесс был инициирован постановлением Политбюро о реорганизации аппарата обкомов, крайкомов и ЦК компартий союзных республик от 25 октября 1948 года и продолжался до смерти Сталина.

Предварительный анализ источников (материалы Госплана СССР, промышленных отделов ЦК ВКП(б), отраслевых министерств) заставляет прийти к выводу, что ведомственность для советского правительства все же являлась «наименьшим

злом» в сравнении с угрожавшим экономическому (а в перспективе и политическому) единству страны регионализмом. С урезанием административно-хозяйственных полномочий обкомов ведомственные тенденции все сильнее поглощали аппарат управления государственной промышленности СССР. Военно-морской министр СССР Николай Кузнецов вспоминал:

«Государственный аппарат работал все менее четко. Существовали только умелые отписки. Отправление бумаг в адрес какого-нибудь министра формально снимало ответственность с одного и не накладывало ее на другого, и все затихало “до лучших времен”. Все понимали, что в государстве происходит что-то ненормальное. Образовался какой-то “центростоп”, по выражению самого Сталина, но изменить положение никто не брался, да и не мог. Руководители министерств стали приспосабливаться к такой бессистемной системе. Так тянулось до марта 1953 года».

Решить эту проблему было нелегко, особенно в условиях ограниченных материальных ресурсов. Постоянное накапливание межведомственных противоречий вылилось в опрометчивую попытку разрубить этот gordiev узел силой «совнархозной реформы», о чем пишет Андрей Сметанин в главе «“Очень сложно быть коммунистом и угодить министерству”». Открытая оппозиция директоров ведомственным правилам» «Советской ведомственности». Слова современника, использованные в названии, хорошо иллюстрирует конфликт между регионально-партийным и ведомственно-министерским целеполаганием.

* * *

Как мы видим, регионализм и ведомственность перманентно сопровождали и политическое, и экономическое развитие СССР с середины 1920-х до начала 1950-х. При этом они были взаимозависимы друг от друга и неизбежны в политике центральных властей. Чтобы побороть регионализм, приходилось инициировать ведомственность; чтобы побороть ведомственность, провоцировали регионализм. Но это не было замкнутым кругом: каждый новый виток ведомственности и регионализма отличался от предшествовавшего, затрагивал проблемы разных отраслей и разных регионов. Межведомственные и межрегиональные противоречия в какой-то степени разрешались, а в какой-то — подавлялись государственным аппаратом. Сложно сказать, почему обе проблемы не были устранены окончательно — и возможно ли вообще это было сделать в рамках советского строя. Впрочем, это и есть поле будущих исследований историков.

МИХАИЛ МИХЕЕВ
СОВЕТСКАЯ
ВЕДОМСТВЕННОСТЬ
И СОВЕТСКИЙ
РЕГИОНАЛИЗМ
В ИХ ВЗАИМНОЙ СВЯЗИ

