

БОРЬБА ИНТЕРЕСОВ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОМ ОСВОЕНИИ НЕФТЕДОБЫВАЮЩИХ РАЙОНОВ ЗАПАДНОЙ СИБИРИ (1960–1970-е гг.)

Рассматривается борьба интересов ведомств, вовлеченных в процесс создания добывающих отраслей на территории Тюменской области, и представителей региональной элиты в осуществлении градостроительного освоения нефтедобывающих районов. В центре – противостояние Миннефтепрома СССР и Тюменского обкома КПСС по проблеме возведения крупных городов, застройки населенных пунктов и финансирования строительства. По мнению автора, борьба заканчивается победой ведомств, когда в конце 1970-х гг. формируется новая концепция градостроительного освоения.

Ключевые слова: борьба интересов; ведомства; градостроительное освоение; Миннефтепром СССР; Тюменский обком КПСС; элиты.

Градостроительное освоение нефтедобывающих районов Западной Сибири началось в середине 1960-х гг., когда в регионе стали разрабатываться месторождения нефти. В развитии градостроительной политики в районах нефтедобычи прослеживается два больших этапа: 1) 1960–1970-е гг.; 2) 1980 – начало 1990-х гг. В рамках первого этапа происходило формирование концепции градостроительного освоения и расселения работающих новых отраслей промышленности. В конце 1960-х гг. было принято решение строить крупные базовые города – центры нефтедобычи с непосредственной эксплуатацией месторождений вахтовым методом. На втором этапе получила развитие идея группового расселения нефтяников, суть которой заключалась в том, что от создания крупных городов было решено перейти к небольшим городам и рабочим поселкам, которые находились вблизи групп месторождений.

На первом этапе происходил процесс становления концепции градостроительного освоения, который сопровождался борьбой интересов между отраслевыми и региональными элитами. Основные ресурсы градообразования сосредоточивались у отраслевых министерств (Министерство нефтедобывающей промышленности, Министерство газовой промышленности, Министерство строительства предприятий нефтяной и газовой промышленности СССР) и их главков, поскольку они осуществляли развитие нефтегазовой промышленности и формировали градообразующую базу поселений. Консолидация региональных элит происходила вокруг областных и городских партийных комитетов и Советов депутатов трудящихся (главным образом вокруг Тюменского обкома КПСС и Тюменского облисполкома), которые представляли интересы региона и городского населения.

Конфликт между элитами порождался существенным различием интересов: строительство городов и их благоустройство оценивались министерствами как вторичное по отношению к ведущему производству, в то время как местные элиты ставили на первый план региональное развитие и улучшение условий жизни работающих. Противоречия проявились и в решении ключевых вопросов градостроения, касающихся вариантов расселения работающих в нефтяной отрасли, принципов застройки городов, размеров финансирования городского строительства участниками освоения.

Открытия и начало эксплуатации нефтяных месторождений в Западной Сибири способствовали тому,

что министерства изначально принялись стихийно заселять территории рабочими. Практика возведения поселений была перенята ведомствами из нефтедобывающих регионов Урало-Поволжья, когда населенные пункты с низким уровнем благоустройства и некомплексной застройкой размещались вблизи месторождений, затем эти поселения получали статус рабочих поселков, а вскоре становились и городами.

Тюменским областным руководством разрабатывался иной подход, который, как им представлялось, наиболее рационально отвечал вызовам нефтедобывающей промышленности и улучшению жилищных условий работающих в новых отраслях промышленности: возведение крупных городов – центров районов нефтедобычи, вместо строительства множества небольших городов у месторождений. Впервые эта идея была выдвинута первым секретарем промышленного обкома КПСС А.К. Протозановым. По его инициативе в 1964 г. институтами «Гипрогор» и «Башнефтепроект» стали разрабатываться генеральные планы будущих городов: Урая, Нижневартовска, Нефтеюганска, Сургута, а также схема централизованного расселения в крупных городах.

В июне 1966 г. Тюменское руководство инициировало и провело в г. Тюмени научно-техническую конференцию по проблемам градостроительства в нефтегазоносных районах Тюменской области. Основная линия противостояния на конференции 1966 г. вырисовывалась между Миннефтепромом СССР, с одной стороны, а с другой – проектными институтами и Тюменским обкомом КПСС. Миннефтепром СССР в лице заместителя министра Ш.С. Донгаряна настаивал на отказе от вахтовых поселений в пользу небольших городов на расстоянии 40–50 км от месторождений [1. С. 2]. Такая позиция не нашла поддержки у первого секретаря обкома КПСС Б.Е. Щербины. Главный архитектор Тюменской области в 1960–1976 гг. В.А. Бешкильцев вспоминал: «Пока Сургут в достаточной мере не был задействован, не были построены аэропорты, речные причалы, не было Сургутской ГРЭС и другого, нефтяники постоянно проявляли тенденцию строить мелкие города-поселки при каждом нефтяном месторождении. Однако Б.Е. Щербина безоговорочно поддерживал нас, архитекторов, в вопросе целесообразности концентрации ресурсов строителей в крупных городах» [5. С. 199]. Б.Е. Щербина ратовал за схему расселения «базовый город – вахтовый поселок», кото-

рая означала отказ от стационарных поселков на отдельных месторождениях и замену их вахтовыми поселками со сменным дежурным персоналом. Конференцией было рекомендовано централизованное расселение с преимущественным созданием благоустроенных городов – центров крупных нефтяных районов [2. С. 172]. В конце 1960-х гг., согласно схемам института «Гипрогор», поддержанным Тюменским обкомом и облисполкомом, центрами нефтяных районов намечались базовые города – Сургут, Нижневартовск, Урай и Южный Балык [3. С. 28–29]. Строительство других городов и крупных поселков запрещалось.

Однако в начале 1970-х гг. под влиянием Миннефтепрома СССР централизованное расселение было осуществлено в ином варианте. Центрами нефтяных районов стали города Сургут, Нижневартовск, Урай и Нефтеюганск. Против возведения города Южный Балык, генеральный план которого был утвержден Тюменским облисполкомом 13 октября 1972 г. [4. С. 294–295] и который должен был стать центром для освоения Мамонтовского и Южно-Балыкской группы месторождений, выступили Главтюменнефтегаз и Миннефтепром СССР [5. С. 157]. Нефтяники посчитали, что вместо Южного Балыка целесообразней было дальнейшее развитие уже существующего города Нефтеюганска, несмотря на то что этот город располагался на абсолютно не пригодной для дальнейшего расширения города территории.

Другим краеугольным камнем конфликта интересов выступили проблемы застройки и строительства жилья и социально-культурных учреждений в новых городах. Строительство городов не было подчинено каким-либо единым планам, они развивались как совокупности разрозненных ведомственных поселков нефтяников, геологов, строителей и др. Застройкой зачастую осуществлялась брусчатыми домами, балками, вагон-домами.

Тюменское руководство изначально ратовало за капитальное строительство и первоочередное возведение социально-культурной базы в новых городах. В 1960-х гг. Тюменские власти прямо обвиняли ведомства в неудовлетворительном строительстве, неосвоении отпускаемых для этих целей денежных средств, нежелании включать в титульные списки строительства объекты, предусмотренные постановлениями обкома КПСС и облисполкома. По мнению облисполкома, «такое неудовлетворительное положение дел в строительстве жилья, социально-культурных учреждений и бытовых объектов в системе Главтюменнефтегаза объясняется отсутствием должной заботы у руководства о создании необходимых условий для рабочих» [6. С. 135]. В отделе строительства и архитектуры Тюменского облисполкома позицию представителей структур Миннефтепрома в Тюменской области подвергали критике и указывали на то, что те «выработали свою “теорию”, что строительство объектов соцкультбыта, водопровода, канализации и благоустройства является якобы делом местных Советов, и по существу придерживаются этой незаконной и вредной теории» [7. С. 129]. В июне 1968 г. Тюменский обком предупреждал руководителей главков В.И. Муравленко и А.С. Барсукова о их персональной ответственности за выполнение планов соцкультбытового строительства [8. С. 13–19].

В мае 1968 г. в Совет Министров СССР Б.Е. Щербиной было направлено письмо «По вопросу строительства городов нефтяников в области». В нем указывалось, что «в освоении нефтяных районов сложились большие диспропорции между развитием промышленности и городским строительством» [9. С. 28]. Из письма можно было понять, что в сложившемся положении первый секретарь обкома винил ведомства. По мнению автора письма, Министерства нефтедобывающей и газовой промышленности СССР усугубляли положение тем, что не решали вопрос об изготовлении и поставке промышленных крупноблочных и крупнопанельных конструкций для жилищного строительства. Б.Е. Щербина просил заслушать министерства и «принять неотложные меры по ликвидации сложившихся диспропорций, в укреплении строительной базы и комплексной застройки городов» [9. С. 29]. Во многом из-за активности Тюменского обкома КПСС, позицию которого поддержал Госплан СССР, были приняты постановления ЦК КПСС и СМ СССР от 1969 и 1971 гг. по развитию нефтедобывающей промышленности и городов нефтяников. В градостроительной политике окончательно наметилось направление в сторону возведения благоустроенных крупных городов и капитального строительства.

Однако ситуация не стремилась меняться. Министерства не справлялись со своими обязанностями по строительству и благоустройству городов, не выполняли годовые планы. В феврале 1971 г. за неудовлетворительное выполнение функций единого заказчика по Сургуту подверглось критике главное нефтяное ведомство: «Главтюменнефтегаз (В.И. Муравленко) задерживает проектирование общегородских и культурно-бытовых объектов и магистральных сетей водопровода, канализации и энергоснабжение города» [10. С. 9]. Региональная власть пошла на радикальные меры. В мае 1975 г. облисполкомом доводил до сведения Главтюменнефтегаза, Главтюменнефтегазстрой и объединения Тюменгазпрома, что если ими не будут проведены мероприятия «по коренному улучшению водоснабжения и канализования городов Нижневартовска, Нефтеюганска, Сургута и Надыма, облисполком вынужден будет ограничить въезд трудящихся в эти города до приведения их в надлежащее санитарное состояние» [11. С. 33].

Финансирование городского строительства также находилось в центре противостояния ведомств и местной власти. Руководство области устраивало занижение капитальных вложений на строительство со стороны ведомств. В июне 1966 г. обкомом КПСС было направлено письмо в ЦК КПСС, в котором были высказаны возражения против предложений Миннефтепрома СССР по промышленному и жилищному строительству: «На пятилетие Главтюменнефтегазу выделяется 64,8 млн руб., что обеспечивает на человека только 2,8 кв. м жилой площади. Тогда как для создания необходимых условий нефтяникам должно быть освоено в 1966–1970 гг. на жилищное и соцкультбытовое строительство не менее 190 млн руб.» [12. С. 49]. В письме было акцентировано внимание на том, что такая жилищная политика вела к снижению темпов развития нефтедобывающей промышленности за пределами

1970 г. Находясь под постоянным давлением местных властей, Миннефтепром СССР в конечном итоге пошел на попятную. В конце 1966 г. министерство по согласованию с Госпланом СССР увеличило объем капитальных вложений на непроизводственное строительство за счет уменьшения строительства промышленных объектов [13. С. 150].

Капитальные вложения на жилищное строительство Главтюменнефтегазу зачастую первоначально выделялись Госпланом СССР меньше заявленной потребности, а затем в течение года следовало выделить дополнительные средства [5. С. 195]. Просьбы местных властей увеличить финансирование жилищного социально-культурного строительства не находили быстрой ответной реакции в Госплане и Госстрое. Руководство области в целом выступало против тех цифр финансирования, которые были заложены на жилищное и культурно-бытовое строительство на IX пятилетку. На эти нужды Госпланом РСФСР на 1971–1975 гг. предусматривалось 161,4 млн руб., в то время как местная власть просила выделить 338,5 млн руб. [14. С. 91–92]. В 1972 г. обком КПСС и облисполком неоднократно писали в Советы Министров СССР, РСФСР, Госплан РСФСР и министерства с просьбой предоставить дополнительные средства на благоустройство и содержание городов. В январе 1973 г. Тюменское руководство обращало внимание председателя союзного правительства А.Н. Косыгина, во время его визита в Тюменскую область, на то, что «благоустройство новых городов и поселков в Тюменской области отстает от потребностей, выделяемые на эти цели средства недостаточны, в текущем году они сокращены по сравнению с прошлым годом» [15. С. 19].

Руководство области сознавало, что темпы застройки городов, неиспользование отпускаемых капитальных вложений и невыполнение планов по строительству главками связаны и с отсутствием в регионе баз промышленности строительных материалов и строительной индустрии. Однако возведение предприятий стройиндустрии зависело от застройщика – Главтюменнефтегазстрой, который не справлялся с решением этой проблемы. И Тюменский облисполком не скупился на оценки деятельности строительного главка: «...нужно прямо сказать, что главное управление нефтегазового строительства не решает первоочередной задачи по созданию на местах необходимых предприятий для производства строительных материалов, поэтому все жилищное и социально-культурное строительство даже в городах и рабочих поселках ведется во временном деревянном исполнении» [16. С. 138].

Положение усложнялось еще и тем, что не всегда поставлялись в область необходимые объемы строительных материалов из других регионов страны. В 1968 г. была даже прекращена поставка деталей крупнопанельных домов с предприятий Свердловской, Омской, Новосибирской и Кемеровской областей, что фактически остановило жилищное строительство в Тюменской области. Только благодаря обращению Тюменского обкома КПСС в июле 1968 г. Госплан РСФСР выделил Главтюменнефтегазстрою 8 крупнопанельных домов на 1968 г. и 50 тыс. кв. метров на 1969–1970 гг. [9. С. 59–60].

Между ведомствами отсутствовала координация деятельности в сфере градостроительного освоения. По мнению архитектора А.Н. Отраднова, ведомственность в строительстве городов была связана с тем, что на высшем уровне своевременно не был выработан эффективный механизм объединения финансовых средств различных министерств: «Они не концентрировались в руках одного заказчика, одного застройщика. Каждое ведомство строило дома для своих людей, руководствуясь одному ему известными целями, пользуясь своими проверенными каналами, поставляющими различные прокатные жилые дома» [17. С. 213]. Несмотря на то что функции единого заказчика по строительству городов нефтяников возлагались на Миннефтепром СССР, нефтяное министерство, занимавшееся главным образом вопросами наращивания нефтедобычи, не могло в полной мере выполнять свои обязанности: не осуществлялся контроль над застройщиками, не соблюдались генеральные планы развития городов, самовольно застраивались поселки и города. В то же время застройщики – Мингазпром, Миннефтегазстрой, Минпромстрой СССР – неудовлетворительно выполняли заказы Миннефтепрома СССР и планы по городскому строительству, не успевали за темпами нефтедобычи. Отношения строительных министерств со своими заказчиками во многом строились на том, с какой симпатией или антипатией относились руководители строек и подрядных министерств к своим заказчикам – министерствам [Там же]. По воспоминаниям Ш.С. Донгаряна, «строительные министерства не принимали заказы от Миннефтепрома. Это прежде всего касалось возведения жилья, объектов соцкультбыта, нефтяного машиностроения в тех районах и городах, где не было строительных организаций Миннефтегазстрой СССР» [18. С. 204]. Основными причинами невыполнения планов застройщиками были высокая текучесть строительных кадров, слабое развитие стройиндустрии, несвоевременная подготовка проектной документации и недостаточное финансирование. В этой ситуации Миннефтепром СССР создавал собственные строительные тресты и строительные монтажные организации при нефтедобывающих управлениях.

В 1970-х гг. конфронтацию между Тюменскими властями и министерствами дополнила застройка ведомствами вахтовых поселков, которые постепенно превращались в настоящие рабочие поселки с населением в несколько тысяч человек (Пойковский, Мамонтово и др.). Главтюменнефтегаз неоднократно обещал, что семьи работающих будут переселены из вахтовых поселков в города нефтяников [19. С. 11–12]. Однако переселение семей не было осуществлено и вахтовые поселки продолжали разрастаться.

Бесконтрольно и стихийно застраивался рабочий поселок Мегион. В 1979 г. руководству Тюменской области и начальникам основных главков было направлено коллективное письмо от депутатов областного, окружного, районного и поселкового Советов, в котором давалась негативная оценка деятельности ведомств, названная главным фактором деградации жилищно-бытовых условий в Мегионе. В 1979 г. комиссия по проверке письма группы депутатов констатировала, что «неудовлетворительное положение с жилищ-

но-бытовым и коммунальным обслуживанием населения поселка явилось следствием того, что Главтюменнефтегаз, организации Министерства строительства нефтяной и газовой промышленности превысили предусмотренные генпланом численность градообразующих кадров поселка в 2–2,5 раза» [20. С. 138]. Депутаты выступили за строительство в ближайшие годы 150 тыс. кв. м жилья и преобразование поселка Мегион в город, что должно было способствовать развитию населенного пункта. Понимая, что дальнейшее хаотичное расширение поселка недопустимо, просьба депутатов была удовлетворена. В июле 1980 г. Мегион получил статус города.

Постепенно стала рушиться градостроительная политика, основанная на системе расселения базовый город – вахтовый поселок, которая поддерживалась Тюменском руководством. Хроническое невыполнение заданий по жилищно-гражданскому и социально-культурному строительству вело к пересмотру всего курса градостроительного освоения. Падение добычи нефти на основных месторождениях в конце 1970-х гг. привели к необходимости внедрения в разработку небольших по объему и запасам месторождений, что в свою очередь также требовало формирования новой градостроительной концепции, которая смогла бы приблизить жилье к месторождениям. Наметился возврат к стационарному расселению посредством мелких населенных пунктов у месторождений. Инициатором новой групповой системы расселения нефтяников выступил Миннефтепром СССР.

Новый подход отразился в партийно-правительственном Постановлении от 20 марта 1980 г. «О неотложных мерах по усилению строительства в районе Западно-Сибирского нефтегазового комплекса». С досадой по этому поводу вспоминал главный архитектор

области В.А. Бешкильцев: «В 1980-е годы из-за беспринципной позиции Госстроя РФ “стройте что хотите и где хотите”, нефтяники все-таки добились строительства небольших городов-поселков» [5. С. 199]. Представители нефтяного министерства, наоборот, вспоминают принятие новой градостроительной концепции как свою триумфальную победу: «В конечном итоге директивные органы признали правоту нефтяников и в одном из постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР узаконили одним махом строительство 15 новых городов в Тюменской области. Это была важная победа знатоков основ непрерывного промышленного работающего человека» [5. С. 192].

Таким образом, борьба интересов ведомственной и местной элит сопровождала формирование политики градостроительного освоения нефтедобывающих районов Тюменской области. В конце 1960-х гг. государством был принят подход Тюменского обкома КПСС, который предусматривал строительство крупных городов и эксплуатацию месторождений вахтовым методом. Групповое расселение нефтяников, согласно которому населенные пункты должны были возводиться у мест производства и за которое ратовал Миннефтепром СССР, было отвергнуто. Однако на практике ведомства застраивали вахтовые поселки и в недостаточных объемах осуществляли жилищное и социально-культурное строительство и благоустройство городов нефтяного освоения, что вызывало недовольство со стороны Тюменского руководства. Между самими министерствами также не было полного взаимопонимания – каждый стремился к решению своих узковедомственных вопросов. В конечном итоге политика ведомств привела к тому, что государство отказалось от системы расселения в крупных городах в пользу градостроительной концепции, предложенной Миннефтепромом СССР.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тюменская правда. 1966. 5 июля.
2. Государственный архив Тюменской области (ГАТО). Ф. 1933. Оп. 1. Д. 18.
3. ГАТО. Ф. 814. Оп. 1. Д. 4465.
4. Там же. Д. 5179.
5. История и перспективы градостроительного освоения территорий Севера. Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс. М. : МЦА «Суханово», 2004. 512 с.
6. ГАТО. Ф. 814. Оп. 1. Д. 4113.
7. Там же. Ф. 1933. Оп. 1. Д. 11.
8. Государственный архив социально-политической истории Тюменской области (ГАСПИТО). Ф. 124. Оп. 1. Д. 4917.
9. ГАСПИТО. Ф. 124. Оп. 1. Д. 4962.
10. ГАТО. Ф. 814. Оп. 1. Д. 5033.
11. Там же. Д. 5545.
12. ГАСПИТО. Ф. 124. Оп. 1. Д. 4685.
13. Там же. Д. 4689.
14. Там же. Д. 5106.
15. Там же. Д. 5729.
16. ГАТО. Ф. 814. Оп. 1. Д. 4113.
17. Отраднов А.Н. Города, как люди // Нефтегазостроители Западной Сибири : в 2 кн. Кн. 2: Антология. М. : Российский союз нефтегазостроителей, 2004.
18. Донгарян Ш.С. Подвиг создателей / Нефтегазостроители Западной Сибири : в 2 кн. Кн. 1: Антология. М. : Российский союз нефтегазостроителей, 2004.
19. ГАТО. Ф. 814. Оп. 1. Д. 5053.
20. Там же. Д. 6218.

Статья представлена научной редакцией «История» 19 сентября 2013 г.