

Коновалов Александр Борисович**Konovalov Aleksandr Borisovich**

доктор исторических наук,
профессор кафедры истории России
Кемеровского государственного университета

D.Phil. in History,
Professor, Russian History Department,
Kemerovo State University

**ПРАКТИКИ ЛОББИРОВАНИЯ
РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ
В ЭПОХУ ЗАСТОЯ
(ВТОРАЯ ПОЛОВИНА 1960-Х –
ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 1980-Х ГГ.) [1]**

**LOBBYING PRACTICE OF
REGIONAL INTERESTS
IN THE STAGNATION ERA
(THE SECOND HALF OF THE 1960S –
THE FIRST HALF OF 1980S) [1]**

Аннотация:

Статья посвящена проблеме формирования и защиты региональных интересов партийно-советской номенклатурой краев и областей РСФСР в период второй половины 1960-х – первой половины 1980-х гг. Выявлены и охарактеризованы практики воздействия на отраслевые отделы ЦК КПСС, союзное правительство и Госплан СССР, отраслевые ведомства. Представлены основные механизмы взаимоотношений первых секретарей региональных комитетов КПСС с руководителями министерств и ведомств, установлен алгоритм подготовки и прохождения управленческих решений по вопросам социально-экономического развития территорий. На основе документов федеральных архивов определено отношение сотрудников аппарата ЦК КПСС, Совета министров СССР и РСФСР к конкретным региональным инициативам. Делается вывод о противоречиях между сложившейся в союзном правительстве практикой территориально-отраслевого планирования и субъективными потребностями региональных лидеров в изменении установленных ориентиров местного развития.

Ключевые слова:

региональный лоббизм, региональные интересы, партийно-государственная номенклатура, региональное лидерство, период застоя, ЦК КПСС, Госплан СССР, отраслевые министерства.

Summary:

The article is devoted to the problem of formation and protection of regional interests by the party-and-state nomenclature of the RSFSR regions during the second half of the 1960s – the first half of 1980s. The author identifies and describes the practices of impact on the branch offices of the Central Committee of the Communist Party of the Soviet Union (CPSU), the Union government, the USSR State Planning Committee, and the industrial departments. The article presents the basic mechanisms of the relationship between the first secretaries of regional committees of the CPSU and the leaders of ministries and agencies. It identifies the algorithm for preparing and implementing management decisions on the social and economic development of the territories. Based on federal archives, the author determines the attitude of the staff of the Central Committee of the CPSU, the Council of Ministers of the USSR and the RSFSR to specific regional initiatives. One may conclude about the current conflict between the prevailing Union government practice of territorial and sectoral planning and the subjective needs of the regional leaders to change the established guidelines for local development.

Keywords:

regional lobbying, regional interests, party-and-state nomenclature, regional leadership, era of stagnation, Central Committee of the Communist Party of the Soviet Union, the USSR State Planning Committee, branch ministries.

Специфика советского политического режима в послесталинский период неоднократно становилась темой продуктивных дискуссий. Оставался режим тоталитарным либо произошел переход к авторитаризму? Если вести речь об авторитарной системе, то как в сущностных чертах изменилась система политической власти в СССР? В американской советологии еще в 1970-е гг. сформировалось стойкое убеждение о «бюрократическом конфликте» в центре советского политического процесса, что было связано с наличием групп интересов в отраслевых министерствах и подразделениях аппарата ЦК [2].

Фактический материал позволяет утверждать, что в условиях коллективного руководства изменилась не только практика принятия решений, но и сами механизмы коммуникации в органах власти. В зачаточной форме эта система появляется в годы руководства страной Н.С. Хрущева [3], однако законченные черты она проявляет уже во второй половине 1960-х гг. [4]. Возникает парадоксальный режим «авторитарного плюрализма», когда при сохранении руководящей роли КПСС, определяющем влиянии аппарата ее ЦК складывается несколько центров принятия управленческих решений, которые нередко конкурируют между собой за сферы влияния.

Это обстоятельство зафиксировано в современных историко-политологических работах. С.Г. Кордонский в ряде публикаций заявлял о складывании так называемого «административно-бюрократического рынка» [5, с. 75–78]. Его сутью явилось наличие практик административного торга, когда для решения вопросов, связанных с развитием отраслей, борьбой за ресурсы, раз-

мещением производительных сил, формировались коалиции из региональных лидеров, отраслевых министров, руководителей академических учреждений, заведующих отраслевыми отделами ЦК КПСС. Специалист по проблемам лоббизма А.В. Павроз констатировал, что в СССР в 1960–1980-х гг. произошла трансформация политического режима, которая выразилась в «размывании коммунистической модернизационной диктатуры и переходе от безусловного всевластия высшей партийной олигархии к системе закрытого (ограниченного) плюрализма» [6, с. 93]. Итогом трансформации стало функционирование групп интересов по отраслевым и региональным видам деятельности. Взаимоотношения последних нуждаются не только в теоретическом анализе, но и в документальной характеристике.

В современной российской историографии утвердилась точка зрения, что с середины 1960-х гг., когда были ликвидированы совнархозы и восстановлены общесоюзные отраслевые министерства, в системе принятия социально-экономических решений усилилась роль Госплана СССР и отраслевых отделов ЦК КПСС [7, с. 66–67]. В рамках этого периода А.В. Шубин констатирует практику борьбы между отраслями и регионами в форме лоббирования различными социальными интересами в высших органах экономической и политической власти, под которыми понимаются ЦК КПСС, Госплан, Госснаб и другие ведомства. Они были центрами многосторонних согласований. На местах их роль играли соответствующие комитеты партии и подчиненные им советы [8, с. 117].

Вопрос о центрах согласования региональных интересов представляется дискуссионным и не имеет однозначной трактовки. Авторы доклада «Лоббизм в России: этапы большого пути» полагали, что ЦК КПСС был органом разрешения конфликтов между отраслями, Совмином СССР, Госпланом СССР и обкомами КПСС [9, с. 10]. Однако фактический материал, представленный делопроизводственной документацией аппаратов Совета министров СССР и РСФСР, показывает, что отраслевые отделы ЦК партии нередко выступали лишь своеобразными диспетчерами, накапливая информацию по ситуации на местах и запрашивая варианты решения вопросов от министерств и ведомств. В абсолютном большинстве случаев выраженная позиция отраслевых министерств являлась окончательной при подготовке распорядительных документов.

Стоит признать, что многочисленные проекты регионального развития, инициированные первыми секретарями и направленные на рассмотрение в ЦК партии и союзное правительство, отражали не только объективные потребности краев и областей в совершенствовании производственной инфраструктуры. Нередко они были призваны способствовать усилению интеллектуального и индустриального потенциала в рамках отдельного экономико-географического района. Выражая региональные интересы, связанные с опережающим социальным развитием территории, партийные лидеры стремились заручиться поддержкой отраслевых министров, ответственных работников аппарата ЦК КПСС и Совета министров СССР. Эта практика именовалась «местничеством» и формально осуждалась.

С целью нейтрализации местничества действительно возросла роль Госплана СССР – наиболее значимого ведомства в экспертизе целесообразности инициируемых региональными лидерами проектов. Эта инстанция давала заключение на любую из местных инициатив и стремилась обеспечить мотивированный результат рассмотрения. Зачастую сразу несколько первых секретарей крайкомов или обкомов КПСС могли воздействовать на союзные партийные и государственные органы с целью размещения нового наукоемкого производства или организации классического университета. (Например, с конца 1960-х гг. вопрос о создании таких вузов ставили руководители Омской и Кемеровской областей, Алтайского и Красноярского краев.)

В этом контексте представляется весьма важной еще одна проблема – фиксации предельных возможностей партийных руководителей краев и областей воздействовать на союзно-республиканские органы власти. Известный пермский исследователь В.П. Мохов обосновал концепцию «сдиржированного консенсуса», которая предполагает особую форму социального и политического контракта между центром и региональными властями: при соблюдении краевыми и областными лидерами «правил игры» ограничивалось вмешательство в права и полномочия регионов [10, с. 89]. Отчасти такой консенсус имел место при обсуждении региональных потребностей: региональные руководители не были ограничены в возможностях доведения информации о стратегически значимых проектах до руководства ЦК КПСС и союзного правительства. Имелись случаи, когда снятые с рассмотрения инициативы вносились вновь по прошествии определенного времени. Тактика «откладывания» решения вопроса имела свои конкретные результаты. (Так, по прошествии многих лет в Томской области было принято решение о переводе областного центра на водоснабжение из артезианских скважин, а в Кемеровской области было создано академическое учреждение – Институт угля АН СССР [11, с. 483–484, 499–500].)

Длительный период решался вопрос о распространении районного коэффициента к заработной плате на работников всех предприятий Сибири, Дальнего Востока и Урала, включая предприятия легкой, пищевой и местной промышленности, а также организации и учреждения отраслей народного хозяйства, непосредственно обслуживавшие население. В отдельных отраслях и территориях коэффициент был установлен, в других борьба за его установление растянулась на долгие годы. (Так, например, Госплан РСФСР еще в 1965 г. поддерживал идею установления коэффициента для всех восточных регионов РСФСР, но эта позиция не разделялась союзными ведомствами. В Кемеровской области 15 %-й коэффициент был установлен только в 1971 г. [12, с. 258–259].)

При лоббировании региональных интересов стоит учитывать и усиление политического статуса самих первых секретарей крайкомов и обкомов КПСС. В 1960-е – первой половине 1980-х гг. образовалась поколенческая когорта, чей опыт руководящей работы формировался как на уровне ЦК партии, так и в отраслевых министерствах. Многие региональные лидеры были напрямую связаны карьерными путями с членами Политбюро и секретарями ЦК КПСС, что способствовало созданию неформальных каналов для решения вопросов. Например, многолетний первый секретарь Кемеровского обкома КПСС А.Ф. Ештокин в конце 1950-х гг. работал председателем Свердловского облисполкома, когда первым секретарем Свердловского обкома КПСС был А.П. Кириленко, будущий секретарь ЦК КПСС по вопросам промышленности [13, с. 227].

На союзном уровне возникала необходимость в объективном обосновании размещения новых производств, открытия вузов и концертно-зрелищных организаций на территории экономических районов. Долгосрочным проектированием занимался научно-исследовательский институт Госплана СССР, который определял и направления экономического развития страны. Они регулярно отражались в докладах председателя Совета министров СССР на съездах КПСС [14].

Однако при наличии подобных документов требовалось проведение текущей работы по сопровождению каждого проекта, реализации его в оговоренные сроки. Тактические возможности региональных руководителей сводились к созданию своеобразных тандемов с отраслевыми министрами (в зависимости от индустриального облика региона первые секретари поддерживали выдвижение министров кандидатами в депутаты Верховного Совета СССР, стремились поддержать в отделах ЦК КПСС инициативы по развитию производственных мощностей в обмен на гарантии финансирования социальной сферы).

Возможности партийно-советских руководителей краев и областей заявлять в публичном пространстве о проблемах регионального развития также способствовали их решению. Например, председатель Магаданского облисполкома И.П. Чистяков на сессии Верховного Совета РСФСР в 1966 г. раскритиковал состояние социально-культурного обслуживания и отметил пренебрежение к региону со стороны отраслевых министров. Для номенклатурной речи его слова звучали очень категорично: «Магаданцам до этого года очень редко приходилось видеть в области руководящих работников министерств и тем более министров. И это усложняло работу области в решении многих жизненно важных вопросов, и особенно строительства новых предприятий, улучшения жилищных, бытовых и культурных условий трудящихся» [15]. Выступление было внимательно рассмотрено в Совете министров РСФСР, который в рамках подготовки проекта постановления союзного правительства «О мерах по дальнейшему развитию экономики и культуры народностей Севера» учел основные предложения руководства Магаданской области.

Фактором воздействия на центры принятия решений стала межрегиональная интеграция лидеров краев и областей, которая нередко сочеталась с конкуренцией. Такая парадоксальная ситуация складывалась в случаях обоснования проектов, имеющих всесоюзное значение. Это могло способствовать улучшению ситуации в целом экономико-географическом районе. Например, показательным примером начала 1970-х гг. может являться борьба региональных руководителей Сибири и Дальнего Востока за размещение всесоюзного пионерского лагеря. В 1972 г. сложилось мнение о строительстве лагеря на озере Байкал, в чем прежде всего были заинтересованы руководители Бурятии и Иркутской области. Однако они возражали против принятия на себя функций заказчика строительства [16]. Спустя несколько месяцев поступили предложения от руководителей Новосибирской области, Алтайского и Красноярского краев, которые желали видеть создание лагеря на территории вверенных им регионов. Однако победил вариант организации лагеря вблизи Владивостока. Это была консолидированная позиция сразу пяти дальневосточных лидеров – Хабаровского и Приморского краев, Магаданской, Камчатской и Сахалинской областей [17].

В изучаемый период немало говорилось о необходимости опережающего развития Сибири и Дальнего Востока, что объяснялось активным освоением нефтегазовых месторождений и транспортным строительством. Большое значение для принятия соответствующих решений имела поездка Л.И. Брежнева по восточным районам РСФСР в 1978 г. Решением Политбюро ЦК КПСС Госплану РСФСР совместно с министерствами, ведомствами, региональными исполкомами

предлагалось внести предложения в Совет министров РСФСР по обеспечению комплексного социально-экономического развития регионов [18]. Требовалось ликвидировать отставание в строительстве жилья, объектов коммунального хозяйства, школ, дошкольных учреждений, больниц и поликлиник, предприятий торговли и быта, объектов социального обеспечения.

В данном контексте можно выразить солидарность с мнением С.В. Устинкина и его соавторов, которые полагают, что в этот период в партийных органах формировались разного рода «министерские лобби», «выбивавшие» для своего региона, республики фонды и капитальные вложения. Монопольные интересы хозяйственников, региональной элиты объективно ослабляли власть центра, разрушали целостность советской системы [19, с. 31]. Эта тенденция, сформированная в условиях 1970-х гг., в конечном итоге привела к снижению роли аппарата ЦК КПСС в подготовке решений по вопросам социально-экономического развития регионов.

Складывание «групп интересов» для решения вопросов в отношении отдельных регионов или экономических районов не могло не тревожить высшее политическое руководство. В июле 1983 г. консультант Отдела пропаганды ЦК КПСС Л.А. Оников направил на имя Ю.В. Андропова обширную записку о практиках подготовки постановлений ЦК и работе отраслевых отделов с регионами. В документе отмечалось, что партийный аппарат лишен возможности принципиально критиковать и корректировать позиции министерств и ведомств, поскольку усилилась роль личных отношений и возникли «прочные ведомственные переплетения партийного и хозяйственного аппаратов, которые не так-то просто распутывать» [20]. Вторым моментом, на который стоит обратить внимание, был связан с усилением роли первых секретарей региональных комитетов КПСС, которые имели немало возможностей для воздействия на отраслевые и функциональные отделы ЦК партии. Оников откровенно отмечал, что нежелание «связываться» с местами по спорным и, что еще хуже, по кадровым вопросам стало почти привычным.

Констатация сложившегося положения в аппарате ЦК и во взаимоотношениях с региональным руководством стала одной из причин принятия решения о воссоздании инспекторской группы ЦК, которую в послевоенный период сформировал И.В. Сталин. Оников полагал, что «свободная от внутриотдельских забот и ведомственной заинтересованности, такая группа могла бы сосредоточить внимание на организации контроля за выполнением принятых ЦК КПСС решений». Однако на деле инспекторы ЦК сосредоточили свою работу на проверке жалоб, поступающих в отношении руководящих работников, и выяснении взаимоотношений в аппарате партийных органов на местах [21, с. 144]. Декларируемая критика ведомственности и местничества не находила реального воплощения.

Подводя итог рассмотрению сложившейся системы лоббирования региональных интересов, стоит признать, что во второй половине 1960-х – первой половине 1980-х гг. воздействие на союзно-республиканские органы власти обрело четкий алгоритм. Практики принятия решений по хозяйственным вопросам в Совете министров и Госплане СССР должны были учитывать объективные факторы экономической деятельности, блокировать любые формы местничества и создание нежелательных диспропорций в отраслевом и региональном развитии. Однако в данный период региональные интересы зачастую удачно сочетались с отраслевыми – возникали многочисленные коалиции, неформальные «контракты», способствовавшие нарастанию кризиса планово-распределительной модели экономики. Складывание межрегиональных интересов при осознании партийными лидерами территорий своих политических возможностей способствовало ограничению маневров в региональной политике аппарата ЦК КПСС.

Ссылки и примечания:

1. Статья подготовлена при поддержке гранта Российского гуманитарного научного фонда «Социальные трансформации сибирской номенклатурной элиты ВКП(б)-КПСС: факторы, динамика, последствия (1945–1991)». Проект № 16-01-00240а.
2. Hough J. The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-Making. Cambridge (Mass.), 1969. 416 p. ; Miller J. Putting Clients in Place: The Role of Patronage in Cooption into the Soviet Leadership // Political Leadership in the Soviet Union / ed. by A. Brown. Oxford, 1989. P. 54–69. https://doi.org/10.1007/978-1-349-20262-1_3.
3. Некрасов В.Л., Хромов Е.А. Партийные, региональные и ведомственные интересы в формировании политики освоения Западно-Сибирской нефтегазовой провинции (1961–1965) // Вестник Томского государственного университета. История. 2008. № 2 (3). С. 45–53 ; Хромов Е.А. Формирование ведомственных и региональных интересов в нефтегазовом секторе СССР в 1957–1965 гг. (на примере освоения Западно-Сибирской нефтегазовой провинции) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Томск, 2010. 26 с.
4. Белоногов Ю.Г. Конфликт интересов внутри региональной элиты в период перехода от политики реформ к стратегии политической стабилизации : автореф. дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2006. 26 с.
5. Кордонский С.Г. Рынки власти: административные рынки СССР и России. М., 2000. 240 с.
6. Павроз А.В. Группы интересов и трансформация политического режима в России. СПб., 2008. 360 с.
7. Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С. Группы интересов и российское государство. М., 1999. 352 с.
8. Шубин А.В. От «застоя» к реформам. СССР в 1917–1985 гг. М., 2001. 768 с.

9. Лоббизм в России: этапы большого пути : доклад / Рос. союз промышленников и предпринимателей, Эксперт. ин-т ; приняли участие А.А. Нецадин [и др.]. М., 1995. 40 с.
10. Мохов В.П. Региональная политическая элита России (1945–1991). Пермь, 2003. 240 с.
11. Коновалов А.Б. Партийная номенклатура Сибири в системе региональной власти (1945–1991). Кемерово, 2006. 636 с.
12. Коновалов А.Б. История Кемеровской области в биографиях партийных руководителей (1943–1991). Кемерово, 2004. 498 с.
13. Там же. С. 227.
14. XXV съезд Коммунистической партии Советского Союза. Стенографический отчет : в 3 т. Т. 2. М., 1976. С. 3–49, 226–307.
15. ГАРФ (Гос. арх. Рос. Федерации). Ф. А-259. Оп. 45. Д. 5766. Л. 95.
16. ГАРФ. Ф. А-259. Оп. 46. Д. 3765. Л. 23.
17. Там же. Л. 121.
18. Там же. Д. 8725. Л. 103.
19. Устинкин С.В., Шунина А.А., Гинзбург Б.Л. Партийно-советская номенклатура в условиях брежневской «кадровой стабильности» // *Власть*. 2012. № 7. С. 27–32.
20. Российский государственный архив новейшей истории. Ф. 5. Оп. 89. Д. 105. Л. 2.
21. Бакатин В.В. Дорога в прошедшем времени. М., 2015. 416 с.

References:

- Bakatin, VV 2015, *The road in the past tense*, Moscow, 416 p., (in Russian).
- Belonogov, YuG 2006, *Conflict of interests within the regional elite during the transition from a reform policy to a strategy of political stabilization*, PhD in Political Science thesis abstract, Perm, 26 p., (in Russian).
- Hough, J 1969, *The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-Making*, Cambridge (Mass.), 416 p., <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674498891>.
- Khromov, EA 2010, *The formation of departmental and regional interests in the oil and gas sector of the USSR in 1957-1965 (based on the development of the West Siberian oil and gas province)*, PhD in History thesis abstract, Tomsk, 26 p., (in Russian).
- Kononov, AB 2004, *The history of Kemerovo region in the biographies of the party leaders (1943-1991)*, Kemerovo, 498 p., (in Russian).
- Kononov, AB 2006, *Party nomenclature of Siberia in the system of regional power (1945-1991)*, Kemerovo, 636 p., (in Russian).
- Kordonsky, SG 2000, *The markets of power: the administrative markets of the USSR and Russia*, Moscow, 240 p., (in Russian).
- Lobbying in Russia: the stages of a long way: a report* 1995, Moscow, 40 p., (in Russian).
- Miller, J & Brown, A (ed.) 1989, 'Putting Clients in Place: The Role of Patronage in Cooption into the Soviet Leadership', *Political Leadership in the Soviet Union*, Oxford, pp. 54–69, https://doi.org/10.1007/978-1-349-20262-1_3.
- Mokhov, VP 2003, *Regional political elite of Russia (1945-1991)*, Perm, 240 p., (in Russian).
- Nekrasov, VL & Khromov, EA 2008, 'Party, regional and departmental interests in forming the development policy of the West Siberian oil and gas province (1961-1965)', *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya*, no. 2 (3), pp. 45-53, (in Russian).
- Pavroz, AV 2008, *Interest groups and transformation of the political regime in Russia*, St. Petersburg, 360 p., (in Russian).
- Peregudov, SP, Lapina, NYu & Semenenko, IS 1999, *Interest groups and the Russian state*, Moscow, 352 p., (in Russian).
- Shubin, AV 2001, *From "stagnation" to reforms. The USSR in 1917-1985*, Moscow, 768 p., (in Russian).
- Ustinkin, SV, Shunina, AA & Ginzburg, BL 2012, 'The Soviet party nomenclature in the context of Brezhnev's "staff stability"', *Vlast'*, no. 7, pp. 27-32, (in Russian).