

Д.В. Воронин

О технологии лоббирования региональных интересов административно-политической и технократической элитой промышленных регионов Сибири в 1970–1980-х гг.

D.V. Voronin

To the Technology of Lobbying Regional Interests of Administrative and Political Elite and Technocratic Elite in the Siberian Industrial Regions in 1970–1980s

Рассматриваются вопросы технологии лоббирования региональных интересов административно-политической и технологической элитой промышленных регионов Сибири в 1970–1980-х гг.

Анализируется изменение отношений между партийными комитетами и технократической элитой, процесс рекрутирования в партийные аппараты инженерно-технических работников при отходе от практики использования «выдвиженцев».

Ключевые слова: лоббирование, административно-политическая и технократическая элиты, рекрутирование элиты.

В советской историко-политологической науке практика лоббирования как явление обычно не признавалась. Однако процесс лоббирования имел место, но проходил в своеобразной форме. Прежде всего он осуществлялся на этапе разработки пятилетних народнохозяйственных планов развития различных отраслей экономики, а также региональных планов. Министерства и ведомства исходя из интересов своего развития разрабатывали и снабжали планирующие органы информацией, аналитическими записками, в которых содержалось обоснование необходимости размещения и строительства промышленных и иных объектов на территории регионов. Естественно, при этом они стремились учитывать интересы как этих территорий, так и государства. Однако на практике нередко государственные и ведомственные интересы преобладали над региональными.

Последнее способствовало тому, что в литературе постепенно сложился стереотип об игнорировании Госпланом СССР, министерствами и ведомствами интересов регионов. В годы перестройки проблема взаимоотношений центра и регионов перешла из предмета дискуссий в плоскость острой политической борьбы между ними. В определенной степени она

The article is devoted to study on problems of lobbying regional interests of administrative and political elite and technocratic elite in the Siberian industrial regions in 1970–1980s. Change in relations between party committees and technocratic elite, process of recruiting technical workers in party bodies without using “promoted workers” are analyzed.

Key words: lobbying, administrative and political and technological elite, recruitment of elite.

была спровоцирована выдвинутым Б. Ельциным лозунгом: «Глотайте суверенитета сколько сможете».

Между тем проблема этих взаимоотношений носила более глубокий и разнообразный характер. Политика союзного партийного и советского руководства в своей деятельности по освоению восточных районов страны решала прежде всего геополитические задачи. Включение сибирских регионов в народнохозяйственные планы позволило обеспечить потребности экономики страны минерально-сырьевыми ресурсами. Одновременно решалась задача развития производительных сил через создание территориально-производственных комплексов в Сибири, что позволяло решать вопросы планомерного освоения новых районов страны. Все это проходило в рамках процесса модернизации Сибири.

По мнению В.П. Зиновьева, «особенностями сибирского варианта были отставание по времени от аналогичных российских процессов, еще большая ее зависимость от экономической политики государства, зависимость темпов и масштабов модернизации края от капитала центра страны, решающая роль транспорта, сырьевая направленность развития индустрии... Российские особенности модернизации в Сибири

усиливались и не были принципиально иными» [1, с. 96]. Далее он отмечает: «...направление развития экономики Сибири зависело от воли центрального российского правительства, от нужд и экономических интересов Европейской России» [1, с. 97].

Признавая сложившуюся практику подобных взаимоотношений между союзным руководством и сибирскими регионами, необходимо проанализировать позицию и политику административно-политической и технократической элиты этих регионов.

Прежде всего следует отметить, что региональная элита не представляла собой монолитную группу руководителей. В силу различия своих функциональных обязанностей она состояла из партийной, советской и технократической элит. Их интересы, несмотря на то, что они находились в одном регионе, далеко не всегда совпадали. Нередко между ними имело место скрытое или открытое противостояние.

В этих случаях они зачастую апеллировали к центральному руководству, чтобы отстоять интересы региона, когда, например, речь шла о партийно-советской номенклатуре или ведомствах, интересы которых представляли руководители базовых предприятий, находящихся на этой же территории. Позиция последних во многом зависела от того, как шел процесс их рекрутирования. Руководители предприятий, назначенные из числа местной номенклатуры, были ближе к пониманию особенностей региона. «Варяги», нередко выполняя задачи и интересы своего ведомства, вступали в противостояние с региональной партгосноменклатурой. Требовалось время для того, чтобы технократическая элита пришла к осознанию сопричастности с интересами территории, на которой находились предприятия.

Руководитель крупнейшего в стране комбината, затем производственного объединения «Кузбассуголь» В.П. Романов достаточно полно выразил позицию технократической элиты на местах: «Сейчас многие считают, что партийные работники были хозяевами прежней жизни. Они определяли все и вся. Глубокое заблуждение! Все и вся определяли хозяйственники. Они сидели в партийных бюро, партийных комитетах, в органах советской власти и контролировали, определяли ситуацию. Если первый секретарь “выпрыгался”, он лишался должности на первом же очередном или внеочередном пленуме, который в любой момент мог превратиться в “организационный”». Но, отмечает он, – «жизнь, конечно, сложнее схемы. Находились партийные руководители, которые подминали под себя хозяйственников» [2, с. 211].

На наш взгляд, позиция В.П. Романова излишне категорична. Партийные комитеты также имели рычаги влияния на хозяйственных руководителей. Учитывая, что решение социальных вопросов, как правило, отставало, так как приоритет повсеместно

отдавался выполнению производственных задач, то вопрос об отчете хозяйственных руководителей мог появиться на заседании партийных комитетов различных уровней. Правда, независимость и уверенность крупным хозяйственным руководителям придавало то, что они входили в номенклатуру вышестоящих партийных органов, и региональные партийные и советские руководители вынуждены были учитывать это в своей деятельности.

Практика назначения не только хозяйственных, но и партийных, советских руководителей была характерна как для довоенного, так и послевоенного периода. Она получила особое распространение в период бурного индустриального развития Сибири в 1960-х гг. Это был вполне объективный процесс. Видеть здесь какие-либо «происки» Центра нет оснований. Задачи, которые ставились и решались в то время, требовали достаточно высокого уровня подготовки кадров во всех областях политической и экономической жизни регионов. Время «выдвиженцев» прошло, потребовались кадры другого уровня.

Следует отметить, что в послевоенный период отношения между областными комитетами и технократической элитой существенно изменились. Получила практика выдвижения в партийный аппарат специалистов-производственников, что сближало партийную и хозяйственную номенклатуру. Осуществлялась установка по подготовке партийных работников из числа специалистов народного хозяйства через систему марксистско-ленинской учебы, включавшая на местном уровне школы марксизма-ленинизма и межобластные высшие партийные школы. Одновременно прекращалась практика выдвижения партийных работников на руководящие должности в народном хозяйстве.

На отношения между партийной и технократической элитами в индустриальных регионах Сибири с середины 1960-х гг. существенное влияние оказало то, что здесь началось ускоренное развитие нефтегазовой отрасли и в целом территориально-производственных комплексов. В этом процессе заметную роль играли региональные партийные работники и хозяйственные руководители [3].

Несмотря на имеющиеся противоречия между административно-политической и технократической элитой в индустриальных регионах Сибири, они, как правило, были заинтересованы в объединении усилий для решения тех задач, которые ставились перед регионами на государственном уровне. В случае появления конфликта между партийными и хозяйственными руководителями и неспособности его урегулировать нередко их снимали с должности.

Необходимо отметить особенности лоббирования региональных интересов со стороны административно-политической и технократической элиты индустриальных регионов Сибири. Подобная

практика существовала повсеместно. Разница состояла прежде всего в том, какую роль играли регионы в экономической и политической сферах страны, и как быстро и в какой мере Центр реагировал на просьбы и предложения с мест.

Чаще всего технология лоббирования состояла из переписки региональных партийных, советских и хозяйственных руководителей с ЦК КПСС, Советами Министров СССР и РСФСР, центральными хозяйственными ведомствами. В письмах, служебных записках, выписках из решений региональных партийных органов содержались просьбы и предложения по решению наиболее острых проблем регионов.

Например, анализ материалов партархива Красноярского крайкома КПСС позволяет увидеть проблемы и задачи, с которыми сталкивалось краевое руководство и которые требовали союзного или республиканского вмешательства. По выполнению наиболее крупных задач, как правило, принимались решения партийных съездов или совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Об этом свидетельствуют решения XIV и XXV съездов о строительстве Саяно-Шушенской ГЭС, комплекса электротехнической промышленности в Минусинске, Абаканского вагоностроительного комплекса, Ачинского нефтеперерабатывающего завода, Саянского алюминиевого завода и ряда других [4], принятие постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 февраля 1971 г. №65 «О мерах по дальнейшему комплексному развитию в 1971–1986 гг. производительных сил Красноярского края» [5].

Руководство крайкома КПСС и исполкома краевого Совета депутатов трудящихся, информируя Совет Министров РСФСР «О ходе выполнения постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 февраля 1971 г. №65, Совета Министров РСФСР от 11 марта 1971 г. №142 «О мерах по дальнейшему комплексному развитию в 1976–1980 гг. производительных сил Красноярского края», отмечало, что наряду с успешным ходом выполнения программы развития края имело место неудовлетворительное выполнение отдельных задач.

Отмеченные недостатки связывались с тем, что ряд министерств и ведомств нарушали принцип комплексности при планировании строительства некоторых важнейших предприятий и развития отраслей промышленного производства в крае. В информации отмечалось, что необеспеченность жильем и учреждениями социального, культурного и коммунального назначения мешало обеспечению края трудовыми ресурсами, что в значительной мере сдерживало темпы освоения новых предприятий и мощностей. По результатам проверки хода выполнения постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 февраля 1971 г. №65 Центральный Комитет КПСС 29 августа 1973 г. обязал министерства и ведомства в 1974–1975 гг.

и в последующей пятилетке восполнить допущенное в 1971–1973 гг. отставание.

Руководители региона, не вступая напрямую в конфликт с министерствами и ведомствами, указывают, что последние не предусматривают восполнение допущенного отставания, кроме того, в проектах планов на десятую пятилетку вновь нарушают комплексность в строительстве.

Поэтому крайком КПСС и исполком крайсовета высказывают просьбу Совету Министров РСФСР рассмотреть ход выполнения постановления от 11 марта 1971 г. №142, а также поддержать предложение края по разработке комплексной программы развития и размещения производительных сил Красноярского края на 1981–1990 гг., а также прогнозных направлений на 2000 г. [6, с. 28–30].

Предложения руководителей края были изложены в приложении к информации и сформулированы следующим образом: «О разработке программы комплексного развития производительных сил Красноярского края на 1981–1990 гг.» Авторы подчеркивали: «Учитывая накопленный опыт комплексного развития производительных сил края, его экономическую и социально-политическую эффективность, а также его большое народнохозяйственное значение для дальнейшего укрепления экономического потенциала страны, было бы целесообразно с участием СОПСа при Госплане СССР, ЦЭНИИ при Госплане РСФСР и ИЭ и ОПП СО АН СССР, приступить к разработке комплексной схемы развития и размещения производительных сил Красноярского края на период 1981–1990 гг., а также прогнозных направлений до 2000 года и на их основе – программ дальнейшего формирования функционирования системы территориально-производственных комплексов» [6, с. 34].

Следует отметить, что представители административно-политической и технократической элиты, отстаивая региональные интересы, подчеркивали важность успешного развития региона для укрепления экономического потенциала страны. Это характеризовало ее как государственно-ориентированную.

Важным критерием для оценки региональной элиты является то, что она, стремясь решать вопросы индустриального развития, немаловажное внимание уделяла решению социальных вопросов. Об этом свидетельствует переписка руководителей края с Советами Министров СССР и РСФСР. Далеко не полный перечень вопросов, которые поднимались в ней, дает основание говорить о том, что местное руководство исходило из необходимости комплексного развития региона. Так, настойчивость была проявлена в открытии, дальнейшей поддержке и укреплении Красноярского государственного университета [7, л. 71–72, 145–146]. Поднимались вопросы: «О комплексной застройке жилых районов вновь строящихся крупных промышлен-

ленных предприятий в малых городах Красноярского края» [8, л. 51], «О строительстве жилья и объектов социально-культурного назначения в 1976–1980 гг. в Красноярском крае», «Об открытии в г. Красноярске института искусств», «Об организации в г. Красноярске театра оперы и балета», «Об организации при Красноярской филармонии симфонического оркестра», «Об открытии в г. Красноярске консерватории» [8, л. 36, 43–44, 45–46, 150–151, 163].

Партийное и советское руководство, понимая значение научной проработки важнейших комплексных проблем освоения и использования уникальных природных ресурсов края, социально-экономических проблем обеспечения народного хозяйства трудовыми ресурсами, организационно-экономических проблем формирования территориально-производственных комплексов, проявило настойчивость в создании филиала ЦЭНИИ при Госплане РСФСР в Красноярском крае.

Первоначально секретарь крайкома КПСС П.С. Федирко с просьбой об открытии филиала обращается к Председателю Совета Министров РСФСР, а затем совместно с председателем исполкома крайсовета Н.Ф. Татарчук в Совет Министров РСФСР.

Особую роль в практике лоббирования играли выступления региональных партийных секретарей

на съездах. В них они стремились не только подчеркнуть важность успешного развития региона для экономики страны, но и выразить отношение к руководству страны, от которого зависело многое при принятии решений, затрагивающих интересы региона. Здесь использовались различные приемы. При этом они учитывали и личные черты первых руководителей, в частности, Л.И. Брежнева. Поэтому, например, в выступлении первого секретаря Красноярского крайкома партии П.С. Федирко на XXV съезде КПСС его имя прозвучало пять раз.

Подобная практика применялась руководителями многих краев и областей. Можно сделать вывод о том, что и в советский период существовала повсеместно практика лоббирования, которая осуществлялась в разных формах.

В практике взаимоотношений между центром и регионами важнейшим каналом принятия решений являлось лоббирование интересов при помощи отраслевых и партийных руководителей. Активизация регионального лоббизма приходится на вторую половину 60-х гг., когда сложились объективные условия для новой индустриальной модернизации Сибири. Это, в свою очередь, повлияло на усиление влияния позиций технократической элиты в системе принятия решений по вопросам регионального развития.

Библиографический список

1. Зиновьев В.П. Очерки социальной истории индустриальной Сибири. XIX – начало XX вв. – Томск, 2009.
2. Романов В.П. Пласт углекаменный : воспоминания. – Кемерово, 2003.
3. Партийная номенклатура Сибири в системе региональной власти (1945–1991 гг.). – Кемерово, 2000.
4. Материалы XXV съезда КПСС. – М., 1976.
5. О мерах по дальнейшему комплексному развитию в 1971–1980 гг. производительных сил Красноярского края :

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 февр. 1971 г. №65. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: справ. правовая система.

6. Центр хранения и изучения документов новейшей истории Красноярского края (ЦХИДНИКК). – Ф. 26. – Оп. 8. – Д. 50.
7. ЦХИДНИКК. – Ф. 26. – Оп. 9. – Д. 101.
8. ЦХИДНИКК. – Ф. 26. – Оп. 8. – Д. 2.