

О. Н. Калинина

Институт истории СО РАН
ул. Николаева, 8, Новосибирск, 630090, Россия

E-mail: kalinka77@inbox.ru

ХАРАКТЕР ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП В ИНТЕРЕСАХ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ СИБИРИ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА 1940-х – НАЧАЛО 1960-х ГОДОВ)

Рассматриваются механизм взаимодействия и технология согласования позиций управленческих групп центральных и региональных органов управления при решении вопросов социально-экономического развития сибирских регионов, роль первых секретарей сибирских партийных организаций в процессе лоббирования региональных интересов.

Ключевые слова: Сибирь, центр и периферия, региональная власть, руководящие кадры ВКП (б) – КПСС, совет народного хозяйства экономического района (совнархоз), региональная политика, региональный лоббизм, вторая половина 1940-х – начало 1960-х гг.

Изучение проблем взаимоотношений центра и регионов, внутриэлитных взаимодействий в сфере управления является одним из активно развивающихся направлений отечественной историографии. В работах советских историков проблема центр-периферийных отношений не изучалась, приоритетом выступала деятельность региональных и местных партийно-государственных органов, воплощавших в жизнь курс КПСС и советского руководства [Капустин, 1974; Разумов, 1978]. Особый вклад в изучение советской системы управления внесли англо-американские советологи-ревизионисты, которые анализировали ее в контексте центрально-периферийных отношений, акцентируя внимание на взаимодействии разноразличных (центральных, ведомственных и периферийных) структур управления, функционировании региональных властей [Ball et al., 1979; Hough, 1969; Rigby, 1990]. В современных отечественных исследованиях особое внимание уделяется анализу взаимоотношений элит центра и регионов, формированию корпоративных групповых интересов, роли региональных властей в

разработке программ и проектов по хозяйственному освоению регионов [Волосов, 2010; Коновалов, 2006; Мохов, 1998; Шишкин, 1995]. В то же время до сих пор остаются недостаточно изученными механизмы и технологии лоббирования, неформального согласования региональных и ведомственных интересов, влияние субъективного (личностного) фактора на реализацию программ социально-экономического развития регионов. В данной статье, основанной на анализе печатных изданий и архивных документов, ставится задача исторической реконструкции взаимодействия центральных и периферийных управленческих структур в решении вопросов социально-экономического развития сибирских регионов в позднесталинский и хрущевский периоды.

В исследуемый период важную роль в системе регионального управления играли первые секретари периферийных партийных комитетов, которые выполняли функции политического руководства, экономической координации и межведомственного посредничества на вверенной им в управление территории. Вместе с тем сложившаяся ранее

номенклатурная система¹ назначения и расстановки кадров и практика кадровых рокировок минимизировала возможности укрепления власти первых секретарей регионов, не позволяя им «засиживаться» и «обратиться» корпоративными связями на местах. Амбивалентность положения региональных первых секретарей региональных партийных комитетов в советской системе управления выражалась, с одной стороны, в том что, будучи проводниками и исполнителями политической воли высшего руководства страны на местах, они наделялись широкими полномочиями и были обязаны в первую очередь выполнять вышестоящие директивы. С другой стороны, им также приходилось решать вопросы, связанные с региональными интересами в условиях, когда даже незначительное отступление от выполнения поставленных сверху задач могло привести как минимум к снятию с должности, что особенно часто происходило в позднесталинский период². В данном контексте важное значение имели личные качества первых секретарей региональных партийных комитетов, их способность «правильно» выстраивать отношения с центром, умело использовать имевшиеся у них связи неформального характера, которые формировались на всем трудовом пути функционеров.

Деятельность региональных властей в сфере хозяйственного освоения территорий зависела, прежде всего, от общеэкономической и политической конъюнктуры, которая определялась стратегией курса высшего руководства страны. В позднесталинский период в советской индустриальной политике

¹ Становление номенклатурной системы подбора управленческих кадров началось еще в начале 1920-х гг. Принципиальные решения в кадровой сфере, в частности, о новых формах работы с кадрами, были приняты в апреле 1923 г. на XII съезде РКП (б). Двенадцатого ноября 1923 г. вышло постановление Оргбюро ЦК РКП (б) по вопросу об учете кадров. См.: РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 68. Д. 446. Л. 28–31.

² В качестве примера служит постановление Политбюро ЦК партии «О неудовлетворительном руководстве Ставропольского крайкома ВКП (б) хлебозаготовками» от 19 ноября 1946 г., когда своих постов лишились 1-й секретарь крайкома А. Л. Орлов и председатель крайисполкома Баранов за «неспособность» проводить линию партии и обеспечить интересы государства в деле хлебозаготовок. Это постановление имело воспитательный характер для других руководителей, так как было циркулярно разослано по регионам. См.: РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 163. Д. 1492. Л. 88.

развитие Сибири связывалось с форсированием объемов промышленного производства и добычи полезных ископаемых. Анализ переписки секретарей партийных комитетов областей и краев Сибири с вышестоящими инстанциями показывает, что они считали приоритетным решение следующих вопросов: 1) организация новых производств на сибирских территориях; 2) модернизация дорожно-транспортной инфраструктуры и коммуникаций; 3) развитие энергетической сферы; 4) создание научно-образовательных учреждений; 4) формирование и подготовка трудовых ресурсов.

Показательна в этом отношении активность первого секретаря Новосибирского обкома партии М. В. Кулагина, который с 1945 по 1949 г. направил в Москву ряд обращений и просьб. Так, в феврале 1948 г. М. В. Кулагин обратился к И. В. Сталину с запиской о необходимости разработки долгосрочной специальной программы развития дорожного строительства в Западной Сибири, рассчитанной на 10–15 лет, что должно было стать мощным толчком для интеграции и дальнейшего развития всего региона. Кулагин предлагал начать не только строительство Урало-Сибирской части автомагистрали Москва – Хабаровск с веткой на Кузбасс и ряда автодорог, но и создание необходимых для обеспечения дорожного строительства заводов в Западной Сибири (цементных, асфальтобетонных, дорожного машиностроения и т. д.), а также расширить сеть высших и средних учебных заведений для подготовки инженерно-технических работников³. Тем самым в диалоге с партийно-государственным руководством страны партийные лидеры заявляли не только о насущных потребностях конкретных сибирских территорий, но и формулировали свое видение государственных приоритетов по освоению востока страны. И, как видно из приведенных выше предложений М. В. Кулагина, он выступал с продуманной программой комплексного развития не только отдельно взятого региона, но и всей Западной Сибири в долгосрочной перспективе, однако позитивной реакции на предложения первого секретаря не последовало.

Поскольку первые секретари персонально отвечали за выполнение поставленных

³ ГАНО. Ф. П-4. Оп. 34. Д. 281. Л. 200–201.

сверху задач, то они стремились получить от центральных министерств и ведомств дополнительные ресурсы для их реализации. Процесс лоббирования региональных интересов проходил в форме согласования тех или иных вопросов и был сложным, длительным и требующим принятия решений сразу нескольких инстанций⁴. Поэтому для всего исследуемого периода была характерна практика направления первыми секретарями партийных комитетов регионов просьб и записок сразу в адрес нескольких инстанций. Технология лоббирования интересов регионами заключалась, с одной стороны, в переписке региональных партийных, советских и хозяйственных руководителей с руководством ЦК партии, Советами Министров СССР и РСФСР, центральными ведомствами, и в личном общении с чиновниками из министерств и высшего партийно-государственного аппарата – с другой. Показательна в этом отношении переписка первого секретаря Алтайского крайкома А. И. Беляева сразу с несколькими министрами относительно запрета вырубке леса в защитных борах Кулундинской степи со стороны Казахской ССР и строительства лесовозной железной дороги до Рубцовска, а не до Семипалатинска, как этого добивалось руководство союзной республики. Тридцатого апреля 1946 г. им были направлены письма заместителю председателя Совета Министров СССР А. Н. Косыгину и министру путей сообщения И. В. Ковалеву. С помощью Ковалева первый секретарь крайкома пытался заручиться поддержкой своего проекта со стороны Госплана. Ранее, в ходе своего пребывания в Москве в марте 1946 г., Беляев обсуждал эти вопросы непосредственно с самим Косыгиным и заместителем министра путей сообщения И. Д. Гоцерадзе. Ему удалось получить их поддержку, и в проект постановления Совета Министров СССР был внесен пункт о строительстве железной дороги, соединяющей Малиновое озеро с Рубцовском⁵.

⁴ В согласовании решений в обязательном порядке участвовали секретари структурных подразделений ЦК ВКП (б), заместители председателя Совета министров СССР и союзных республик, курировавшие соответствующую отрасль, а также руководители ведомств, в компетенции которых находилось решение вопросов.

⁵ ЦХАФ АК. Ф. П-1. Оп. 30. Д. 57. Л. 34–39.

Важно отметить, что региональным властям приходилось вести перманентную борьбу за привлечение инвестиций, с одной стороны, с министерствами и ведомствами, а с другой – с регионами-конкурентами за реализацию того или иного проекта, будь то строительство завода, железной дороги или открытие вуза. Как правило, при лоббировании региональных интересов первые секретари обкомов стремились заручиться поддержкой заинтересованных структур, что способствовало формированию лоббистских групп интересов. Можно выделить несколько основных технологий «регионального лоббизма». Во-первых, при решении перспективных вопросов региональные власти, как правило, опирались на поддержку профильных министерств и ведомств. Так, строительство Новосибирской ГЭС стало возможным после длительного совместного лоббирования данного проекта новосибирским партийным лидером И. Д. Яковлевым и Д. Г. Жибериним, руководившим Министерством электростанций СССР. Развертывание строительных работ ГЭС тормозилось из-за многочисленных ведомственных разногласий, в результате чего стройка недостаточно обеспечивалась техникой, материалами и кадрами. Межведомственные трения оказались преодолены только после выхода специального правительственного постановления, принятого в результате обращения в 1952 г. в Президиум Совета Министров СССР с просьбой рассмотреть и утвердить проект постановления о строительстве гидроэлектростанции [Коновалов, 2006. С. 368].

Во-вторых, партийные лидеры регионов стремились заручиться поддержкой ведущих отраслевыми отделами ЦК партии, поскольку они являлись влиятельными посредниками в переговорных процессах с министерствами и ведомствами и важнейшим каналом поддержки первых секретарей региональных парткомов. Именно в отраслевых отделах ЦК проводилось предварительное рассмотрение просьб и предложений, присланных из регионов.

В-третьих, учитывая авторитет научных учреждений, первые секретари партийных комитетов рассматривали академическое руководство в качестве влиятельной инстанции при решении экономических проблем. Так, секретари Тюменского обкома партии А. К. Протозанов и Б. Е. Щербина

лоббировали идею промышленного освоения Западно-Сибирской нефтегазовой провинции, опираясь на поддержку секретарей Бюро ЦК КПСС по РСФСР А. Б. Аристова, А. П. Кириленко, а также руководство СО АН. Особую роль здесь сыграл акад. А. А. Трофимук, который участвовал в составлении перспективных планов освоения территории и доказывал экономическую целесообразность и оправданность разработки нефтегазоносных районов Тюмени [Некрасов, 2009].

В годы «оттепели» приоритетным становится комплексный подход к развитию регионов, особое внимание уделяется социальной сфере. Повышение жизненного уровня населения Сибири связывалось с необходимостью организации крупных территориально-производственных комплексов. Поэтому сибирские партийные лидеры активно обращались в отделы ЦК партии, министерства и ведомства с записками о потенциальных возможностях размещения новых предприятий на «своих» территориях, создание которых позволяло также изыскивать средства на реализацию социальных программ. После того как на XX съезде КПСС (1956 г.) была озвучена задача создания в течение ближайших пятилеток новой мощной металлургической базы в стране, в регионах Сибири развернулась борьба за строительство крупного металлургического завода. Наиболее активно действовали партийные руководители Иркутской, Кемеровской, Томской областей, Красноярского края. Однако в 1957 г. Советом Министров СССР было утверждено строительство Западносибирского металлургического завода в Новокузнецке, идея строительства которого обсуждалась еще в 1930-е гг.

Особое значение для трансформации центрально-периферийной конфигурации властных отношений имела перестройка системы хозяйственного управления – «совнархозовская» реформа. В поздний сталинский период централизация достигла своего апогея, при этом Госплан, министерства и ведомства, как правило, не обладали всей полнотой информации в производственной сфере, что вело к нерациональному использованию ресурсов, распылению капиталовложений. Создавая производства, ведомства не интересовались решением социальных проблем, строительством жилья и учебных заведений и т. д. В этих условиях противо-

речия между интересами ведомственных структур и региональных властей только нарастали. Поэтому многие партийные лидеры регионов положительно отнеслись к реформе. Так, секретарь Тюменского обкома КПСС В. В. Косов в записке от 5 февраля 1956 г., адресованной в аппарат ЦК КПСС, позитивно оценивал запланированную реформу, заявляя о необходимости создания совнархоза в пределах Тюменской области, поскольку считал, что «...многие министерства и Госплан СССР не уделяли должного внимания строительству новых предприятий в области и использованию имеющихся в области производственных мощностей» [Коновалов, 2006. С. 374].

Организация в 1957 г. в областях, краях и республиках советов народного хозяйства⁶ и передача им подавляющего большинства предприятий из подчинения союзных министерств и ведомств означали кардинальную перестройку системы управления народным хозяйством, нацеленную на ее модернизацию, преодоление ведомственности и рационализацию управления на местах. Руководство совнархозов стало входить в номенклатуру областных и республиканских партийных органов, попадая под непосредственный контроль региональных партийных органов. Это привело (особенно в первые годы реформ) к созданию «союзов» партийных руководителей регионов и председателей совнархозов, что способствовало повышению роли региональных властей в экономическом развитии территорий. Так, руководство Томского совнархоза и обкома партии совместно разработали и продвигали по вышестоящим инстанциям план стратегического развития территории, направленный на создание в регионе новых крупных территориально-производственных комплексов по добыче и переработке черных и цветных металлов. Ими был также инициирован ряд горно-металлургических проектов в период 1957–1962 гг.⁷

⁶ В соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 1 июня 1957 г. в Сибири было создано 18 совнархозов. В первую группу вошли Кемеровский, Новосибирский, Иркутский, во вторую – Омский, в третью – Томский, Читинский, в четвертую – Тюменский. См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1968. Т. 4. С. 343–347.

⁷ ЦДНИ ТО. Ф. 607. Оп. 1. Д. 2528. Л. 205.

В новой системе территориального управления особое значение приобретала фигура председателя совнархоза, поскольку изменялось взаимодействие между региональными партийными и хозяйственными структурами. Так, председателем созданного Красноярского совнархоза был утвержден бывший министр цветной металлургии СССР П. Ф. Ломако, имевший большой хозяйственный и управленческий опыт [Государственная власть СССР..., 1999. С. 393]. Будучи крепким управленцем-технократом и имея серьезный политический вес (кандидат в члены ЦК КПСС), он смог сформировать собственную команду из опытных и высококвалифицированных специалистов, которые прибыли с ним из Москвы⁸, что, несомненно, только укрепило его позиции на новом месте. Председатель совнархоза также сумел выстроить партнерские отношения с партийным руководством региона. Лоббистские возможности П. Ф. Ломако на центральном уровне, а также способность работать в команде с партийным руководством способствовали реализации общих хозяйственных интересов края. В процессе совместной деятельности ими была разработана программа комплексного освоения территории, направленная на развитие гидроэнергетики, черной металлургии, строительной отрасли и создание крупного ТПК, которую они совместно «продвигали» в центральных министерствах и ведомствах⁹. Благодаря активным и согласованным действиям председателя совнархоза П. Ф. Ломако и первого секретаря крайкома А. А. Кокарева, удалось отстоять дальнейшую реализацию находившегося под угрозой свертывания проекта строительства гидроэлектростанции на Енисее, в районе Крас-

⁸ Так, заместителем председателя Красноярского совнархоза был назначен бывший начальник отдела оборудования Министерства цветной металлургии СССР М. Д. Воробьевский, работавший ранее начальником главка Министерства строительства СССР. Управление цветной металлургии Красноярского СНХ возглавил бывший подчиненный П. Ф. Ломако и руководитель технического управления Министерства цветной металлургии А. И. Бунин, а управление промышленности строительных материалов – бывший начальник главка строительных материалов – Зубов. См.: Совнархоз Красноярского административного района (Беседа с председателем Совета народного хозяйства П. Ф. Ломако) // Красноярский рабочий. 1997. № 142. С. 2.

⁹ Совнархоз Красноярского административного района. С. 2.

ноярска, что стало мощным толчком для развития региона.

Созданные совнархозы формально обладали одинаковыми обязанностями и правами и имели равные возможности для реализации своих целей. Но фактически они различались по возможностям в отстаивании собственных стратегических интересов, неформального взаимодействия с центральными хозяйственными структурами, а также кадровому составу, что впоследствии отразилось на их функционировании. Так, среди председателей сибирских совнархозов работники бывших министерств составили 76,5 %, и лишь 23,5 % управленцев приходилось на местные кадры [Мерцалов, 2001. С. 35]. В более выигрышном положении оказывались совнархозы, возглавляемые прибывшими из Центра руководителями, которые обладали неформальными личными связями с руководством центральных учреждений и имели возможность привлечения из Москвы квалифицированных работников, нехватка которых остро ощущалась в провинции. Так, Красноярский совнархоз возглавлял уже упоминавшийся выше П. Ф. Ломако, Читинский – его бывший заместитель Н. И. Шемякин, Томский – бывший заместитель министра лесной и деревообрабатывающей промышленности СССР по кадрам Н. С. Гридин, Новосибирский, Иркутский и Бурят-Монгольский совнархозы – местные работники: В. Т. Забалуев, М. Н. Маркелов и А. В. Давыдов соответственно.

Фактически совнархозы стали составной частью бюрократической системы согласований и действовали по ее правилам, реализуя свои интересы, которые тесно переплетались с интересами регионов. Это подтверждается тем, что в период их функционирования достаточно ярко проявилась тенденция местничества со стороны регионов, явления, прежде всего, связанного с обособлением интересов отдельных территорий. В ЦК КПСС и Совет Министров СССР и союзных республик поступали многочисленные предложения о переводе тех или иных управленческих структур из Москвы и других областных центров в свои регионы. Так, в июле 1958 г. секретарь Кемеровского обкома партии С. М. Пилипец обратился к Председателю Совета Министров РСФСР М. А. Яснову с просьбой перевести Новосибирский трест «Запсибзолото» в Кемеровскую область с последующим

подчинением его Кемеровскому совнархозу, мотивируя это тем, что большая часть добычи металла приходится на кемеровские предприятия [Коновалов, 2004. С. 183]. Но инициатива кемеровского партийного руководства не нашла поддержки в высших инстанциях.

Местничество совнархозов в нефтегазовом секторе проявилось в нежелании строительства межрегиональных газопроводных систем и энергетической инфраструктуры, перераспределении средств, выделяемых на геологоразведку в пользу добычи нефти и газа и других отраслей промышленности, «скопидомства» в межрегиональных поставках нефтепродуктов [Некрасов, 2009. С. 256]. Такое поведение региональных властей в условиях плановой экономики, приводило к потере упорядоченности хозяйственных процессов, нарушению экономических связей, рассогласованию действий регионов и т. д., что стало одной из причин последующего свертывания реформы.

Проведенный анализ показывает, что сложное управление региональным развитием в исследуемый период строилось на основе согласования интересов Центра, представленных высшей партийно-государственной номенклатурой, руководством министерств и ведомств, с интересами регионов, выражавшимися в первую очередь партийными руководителями краев и областей Сибири. На результативность и успешность лоббистской деятельности региональных властей влиял ряд факторов.

Во-первых, успех выдвигаемых проектов зависел от того, насколько они «были в тренде» и соответствовали представлениям о перспективах развития сибирских регионов, имевшихся у политической элиты страны. Во-вторых, необходимо учитывать субъективный фактор, прежде всего роль первых секретарей региональных партийных комитетов, их деловые качества и возможности неформального взаимодействия с центральными управленческими структурами. В-третьих, немаловажное значение имели расклад сил в межведомственной борьбе, влияние и возможности лоббистских групп на продвижении проекта, а также оперативность и слаженность работы управленческого аппарата того или иного региона.

При всех изменениях политической и экономической конъюнктуры, влиявшей на централизацию или регионализацию управ-

ления, суть моделей согласования сохранялась прежней, поскольку прерогатива в решении наиболее важных вопросов оставалась за центром. Вместе с тем в различные исторические периоды изменялись приоритеты экономического и социального развития, способы и возможности руководства регионов влиять на решение вопросов хозяйственного освоения территорий. Создание в середине 1950-х гг. хозяйственного механизма в виде специфической системы совнархозов усилило позиции периферийной партийной и хозяйственной номенклатуры в системе власти, которые совместно разрабатывали социально-экономические проекты развития регионов, а также лоббировали региональные интересы на центральном уровне.

Список литературы

Волосов Е. Н. Технократическая элита Ангаро-Енисейского региона в 1964–1991 гг. Опыт исторического анализа. Иркутск, 2010. 433 с.

Государственная власть СССР. Высшие органы власти и управления и их руководители. 1923–1991 гг. Историко-биографический справочник. М., 1999. 639 с.

Канустин М. И. Деятельность КПСС по созданию третьей металлургической базы страны. Иркутск, 1974. 637 с.

Коновалов А. Б. История Кемеровской области в биографиях партийных руководителей (1943–1991). Кемерово, 2004. 491 с.

Коновалов А. Б. Партийная номенклатура Сибири в системе региональной власти (1945–1991). Кемерово, 2006. 636 с.

Мерцалов В. И. Реформа управления промышленностью и строительством 1957–1965 гг. (на материалах Восточной Сибири): Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Иркутск, 2001. 49 с.

Мохов В. П. Эволюция региональной политической элиты России (1950–1990 гг.). Пермь, 1998. 256 с.

Некрасов В. Л. Нефтегазовый комплекс и энергетические проблемы советской экономики (вторая половина 1950-х – первая половина 1960-х гг.) // Исторические исследования в Сибири. Проблемы и перспективы. Новосибирск, 2009. С. 252–259.

Разумов Е. З. Партийные комитеты – органы политического руководства. М., 1978. 255 с.

Шишкин В. И. Москва – Сибирь: история взаимоотношений (1917–1930 гг.) // История Сибири: человек, общество, государство. Новосибирск, 1995. С. 41–75.

Ball A., Hough J., Fainson M. How the Soviet Union is Governed. Cambridge, 1979. 167 p.

Hough J. F. The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-making. Cambridge, 1969. 416 p.

Rigby T. N. Political Elites in the USSR. Central Leaders and Local Cadres from Lenin to Gorbachev. Aldershot, 1990. 164 p.

Материал поступил в редколлегию 18.04.2013

O. N. Kalinina

**THE FEATURES OF COOPERATION OF THE MANAGERIAL GROUPS
IN THE INTERESTS OF SIBERIAN REGIONS DEVELOPMENT
(THE MIDDLE OF THE 1940S – THE BEGINNING OF THE 1960S)**

In the article the analysis of the mechanism of cooperation between center and periphery managerial groups in solving of the social and economic questions of Siberian regions is made. The author focuses attention upon the coordination of position of the higher political elite and regional administration during the process of the lobbying of regional interests.

Keywords: Siberia, center and periphery, the territorial administration, regional policy, managerial personnel of VKP (b) – CPSU council of the people's economic regions (Sovnarkhoz), regional power, regional lobby, the middle of the 1940s – the beginning of the 1960s.