

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СССР: НЕКОТОРЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ ГРУПП

Спасский А.Н.¹, Шмелева Н.В.¹, Каравашкина Н.Е.¹

¹ФГБОУ ВПО «Нижегородский государственный педагогический университет имени Козьмы Минина», Нижний Новгород, Россия (603005, Нижний Новгород, ГСП-37, ул. Ульянова, 1), e-mail: nnspu@nnspu.ru

В статье рассматриваются особенности политической системы и политического управления в СССР, их влияние на процесс формирования и функционирования заинтересованных групп, анализируются механизмы принятия политических решений в процессе взаимодействия заинтересованных групп и государства, определяется репрезентативность этих групп и их роль в процессе принятия политического решения. Определяется, что заинтересованные группы в СССР имеют универсальные характеристики и, что на их функционирование и генезис существенное влияние оказывает политическая система конкретного государства. В статье отмечается, что любая политическая система предлагает модель лоббирования в виде матрицы, которая представляет собой систему институтов по горизонтали и вертикали, вписывающуюся в официальные административно-территориальные границы. Основными причинами распада политической системы СССР рассматриваются действия заинтересованных групп по лоббированию собственных интересов. Становление и развитие заинтересованных групп рассматривается как закономерный процесс для всех без исключения политических систем. Таким образом, именно в рамках политической системы СССР сложились основные механизмы принятия политических решений, основанные на механизмах формирования заинтересованных групп.

Ключевые слова: заинтересованные группы, политическая система, политическое управление, политическое пространство

POLITICAL SYSTEM AND POLITICAL MANAGEMENT IN THE USSR: SOME CHARACTERISTICS OF THE INTERESTED GROUPS

Spassky A.N.¹, Shmelyova N.V.¹, Karavashkin N.E.¹

¹Nizhny Novgorod State pedagogical University of Kozma Minin, Nizhny Novgorod, Russia (603005, Nizhny Novgorod, GSP-37, street Ulyanov,1), e-mail: nnspu@nnspu.ru

In article features of political system and political management to the USSR, their influence on process of formation and functioning of the interested groups are considered, mechanisms of adoption of political decisions in the course of interaction of the interested groups and the state are analyzed, the representativeness of these groups and their role in the course of adoption of the political decision is defined, and also the idea is claimed that the interested groups in the USSR have universal characteristics and on their functioning and genesis has essential impact political system of the concrete state. Authors mark out that any political system offers lobbying model in the form of a matrix which represents system of institutes across and verticals, fitting into official administrative-territorial borders. As the main reasons for disintegration of political system of the USSR actions of the interested groups on lobbying of own interests act. Formation and development of the interested groups is considered as natural process for all without exception of political systems. Thus, within political system of the USSR there were main mechanisms of adoption of political decisions based on mechanisms of formation of the interested groups.

Keywords: the interested groups, political system, political management, political space

Генезис советской политической системы выступает как результат приспособления теоретической доктрины марксизма-ленинизма к практике политического процесса. Так как не было институциональных сдержек и противовесов властей по функциональному принципу, такие противовесы сформировались по территориально-отраслевым принципам в форме противостояния различных структур и неформальных групп в партии и соответственно в государственном управлении.

Все партийные и государственные структуры СССР были разделены по функциональному признаку. Выделялись различные направления деятельности, со своими целями и задачами, например, идеология, структуры МИД, КГБ, АПК, ВПК, которые, в свою очередь, тоже дифференцировались по функциональному признаку. Однако функциональные организационные структуры последовательно дополнялись проектными структурами, создававшимися для решения конкретных задач или комплекса задач. Следует вспомнить в этой связи процесс подготовки знаковых выступлений должностных лиц государства и партий, заявлений от имени ЦК КПСС, проектов докладов на партийные и государственные заседания различного уровня, когда создавалась рабочая группа, которой ставилась четкая задача, решить которую необходимо в указанный срок. Группа состояла из представителей различных функциональных структур. Немаловажным фактом является то, что параллельно с такой рабочей группой действовала рабочая группа, представленная одной функциональной структурой (например, группа МИД и группа А.М. Александрова-Агентова в ЦК КПСС разрабатывали одни и те же вопросы). Нередко эти группы действовали в объединенной группе.

Таким образом, политическая система СССР имела матричную структуру, которая в основном сложилась в конце 1950-х гг. Следовательно, в процессе политической модернизации должны были обостриться противоречия между функциональной организационной структурой и проектной, с одной стороны, и между различными компонентами функциональной структуры. Каждая структура начинает видеть друг в друге угрозу для своего существования.

В свою очередь, на практике и функциональные, и проектные структуры партийно-государственного управления, как и сами предприятия, находили каналы такого взаимодействия, оказывающие положительное влияние на развитие систем отношений. Однако эта проблематика лежит за пределами собственно теории государственного управления и стратегического управления. В этой связи должно возникать некое посредническое управление, которое справедливо называть именно политическим.

Политическое управление, очевидно, имеет определенную специфику во взаимоотношениях с иными видами управления на макроуровне (или макроуправления), такими, как государственное, социальное и стратегическое управление. Урегулирование таких отношений как раз и осуществляли различные заинтересованные группы, формируя различные механизмы такого воздействия. Именно поэтому возможно деятельность групповых интересов отнести собственно к политическому управлению. Иначе говоря, политическое управление – это практика деятельности заинтересованных групп.

Таким образом, как нам представляется, распад политической системы СССР не был фатальным, хотя интересы и конкретные лоббистские действия по их защите определенных заинтересованных групп, действовавших в политическом пространстве СССР, обострили кризисы политической модернизации, что сделало, в конце концов, неизбежным падение правящего политического режима и распад политической системы СССР. Действовала своего рода воронка альтернатив, при которой в начале процесса трансформации системы набор альтернатив максимален (различные варианты консервации системы, модернизации системы, распада системы), но к концу процесса стремится к минимуму (единственному варианту). Иначе говоря, мы рассматриваем состоявшийся вариант распада СССР как реализацию лишь одного из возможных сценариев политического развития.

Следовательно, если рассматривать распад СССР как продукт деятельности заинтересованных групп, то необходимо разобраться в универсальных тенденциях действия этого феномена и особенностях его протекания на советском политическом пространстве.

На структурирование политического пространства, формирование основных его черт непосредственным образом влияют особенности политической системы, те ограничители пространства, которые в ней существуют. Так, в советской политической системе существовали очевидные дефекты в межпространственных взаимоотношениях. Закупорены были связи «регион – регион». Даже соседние деревни, относящиеся к соседним районам соседних областей, не могли связаться друг с другом непосредственно, и централизованное планирование принуждало их к связям исключительно через несколько ступеней центров.

Такая предельная усложненность официальных отношений между территориями прямо понуждала их к развитию неформальных контактов, согласованию совместных действий в официальных структурах. Эти контакты должны были заполнить порождаемые системой лакуны в политических и экономических отношениях. Однако власть крайне подозрительно относилась к контактам регионов друг с другом, как на субъектном уровне, так и на личностном. Не случайно организация Всероссийской ярмарки в Ленинграде и предложения о создании отдельной столицы для РСФСР в Ленинграде стали одним из основных обвинений в «Ленинградском деле» 1949-50 гг.

Естественной особенностью советской политической системы была обширность политического пространства [2]. Кроме того, это обширное пространство было анизотропным [4]. Транслируя идею анизотропности применительно к системе государственного управления в СССР, можно утверждать, что и система управления, с одной стороны, была единая и жесткая, а с другой стороны, многоуровневая и хрупкая, чему благоприятствовала традиционная система управления: сильная вертикаль, но слабая горизонталь власти. К этому можно добавить, что и вертикальные связи в такой системе

далеко не обязательно сильны, их сила только кажущаяся, система является «колоссом на глиняных ногах». В этом многие исследователи справедливо усматривали угрозы для целостности государства.

Обширность пространства, в свою очередь, усугублялась неповоротливостью политической системы. Это закладывает изначальную необходимость каких-либо институтов, практик для поддержания естественного взаимодействия регионов и центра.

Для принятия политического решения необходимо было задействовать узлы власти, действующие на разных уровнях, что вызывало к жизни многоуровневую посредническую деятельность. Всякое принимаемое решение требовало несколько согласований, как по горизонтали, так и по вертикали. «Политическое управление предстает как непрерывный процесс взаимоучета и согласования интересов всех значимых субъектов политико-управленческого процесса на всех стадиях выработки и реализации властно-управленческих решений» [3, с.80]. В силу этого любое решение было неизбежно компромиссным и поэтому не совсем адекватным потребностям развития общества. Поэтому обширность пространств, с одной стороны, требовала развития лоббистской деятельности, а с другой стороны, затрудняла ее, поскольку лоббировать в центре гораздо проще, чем на низовом уровне (меньше акторов, меньше посредников).

Система развивалась достаточно парадоксально: наличие нескольких уровней управления и лоббизма, в том числе регионального и местного, являлось тем тормозом, который препятствовал развитию как экономических, так и политических новаций. Не случайно и Н.С. Хрущев, и М.С. Горбачев неоднократно публично сетовали на то, что сопротивление реформам наиболее заметно именно на провинциальном уровне.

Получается, что модель лоббирования распространяется именно на политическое пространство, именно в нём она господствует, и это может не совпадать с территориально-административным пространством. Реальная модель лоббирования может быть описана только с учетом именно политического пространства.

В свою очередь, политическая система предлагает модель лоббирования в виде матрицы, которая представляет собой систему институтов по горизонтали и вертикали, вписывающуюся в официальные административно-территориальные границы (например, обком принимает решения по области). Такая матрица представляет собой формальный компонент принятия решений, не учитывающий неформальные связи между участниками процесса. Решение этой проблематики лежит в плоскости политического управления, которое позволяет выделить реальную матрицу управления не в политической системе, а в политическом пространстве.

Политическая система в целях ложно понимаемого ею удобства управления стремилась микшировать региональное своеобразие. «Для советского периода была характерна стандартизация управления, при которой во всех регионах страны существовали одинаковые, не учитывающие их историческое своеобразие, наименования территорий (сельсовет – район – область/край), одинаковые названия должностей в государственном и партийном аппарате, одинаковые штаты аппарата» [5, с.193].

Политическое пространство новой Советской республики было многомерным, с множеством «узлов власти» и субъектов политики, при взаимодействии между собой образующих различные практики принятия политических решений и модели лоббирования. Это было возможным в силу особенностей становления новой формы государства, проявляющейся в разных аспектах, и выражалось в становлении формы правления. Начиная с октября 1917 г. идет процесс формирования различных высших органов государственной власти, которые должны были занимать определённые статусные позиции в системе государственного управления, определяемые выделяемыми ресурсами, обозначенными функциями и аксеологической значимостью с точки зрения новой модели государства. Параллельно шёл процесс развития партийной структуры, формирование её институтов. Переплетение партийных и государственных структур, их взаимозаменяемость, подмена функций на практике формировали достаточно сложную с точки зрения соподчинённости систему высших органов власти, включающую как партийные, так и собственно государственные структуры, имеющие относительную дистанционность друг от друга.

Вообще надо сказать, что вопрос о кадрах стоял достаточно остро. Кадры становились своеобразным объектом лоббирования, так как от конкретных персоналий зависел общий успех конкретной партийной организации, а соответственно, и оценка партийного комитета в целом, поэтому нередко кадры становились предметом своеобразного торга между регионами и ЦК (между самими регионами посредством ЦК). Показательна в этом отношении переписка временного Бюро ЦК ВКП(б) Нижегородской области с ЦК ВКП(б) за 1929 г. Вот некоторые из них: 1. «Против откомандирования Недзведского возражаем, так как Недзведский только что с согласия ЦК утверждён Зампредседателем облисполкома Председателем облплана,... заменить его из областных работников некем...»[1, л.26]; 2. «В связи с организацией Нижегородской области, в которую включаются национальные районы, остро встаёт вопрос о квалифицированных партийных работниках. ... За последние шесть лет /область/ почти не имела специально командированных из ЦК должностных работников. Учитывая вышесказанное Нижегородское областное бюро ЦК настоятельно просит откомандировать в распоряжение Нижегородской организации 10 человек, окончивших Свердловский и Ленинградский комвузы для партийно-организационной и агитационной

работы» [1, л.28]; 3. «Просить ЦК ВКП (б) пересмотреть своё решение об откомандировании из Нижегородской организации тов. Недзведского с вызовом нашего представителя» [1, л.42]; 4. «Просить ЦК ВКП (б) командировать тов. Семёнова в Нижегородскую организацию на ответственную работу» [1, л.43]; «Поручить тов. Жданову ещё раз возбудить перед ЦК ВКП (б) вопрос об оставлении тов. Недзведского в Нижегородской области» [1, с.79].

Следствием такой практики явилось наличие в единой структуре управления различных властных узлов, что создавало возможность для различных групп лоббирования своих интересов. Формировалась своеобразная модель лавирования заинтересованных групп между различными высшими органами власти через систему многоуровневого лоббизма (защита интереса одновременно через различные структуры). Это позволяло группам, получив отпор в одних структурах, представить свои интересы через другие, например, через Политбюро, Секретариат ЦК; министерство и т.д. Таким образом, на протяжении всей истории советского государства мы можем выделить несколько властных моделей управления, демонстрирующих многомерность политического пространства СССР.

Аналогичная ситуация наблюдалась и в становлении формы государственного устройства. Факторами многомерности являлись как объективные условия, так и субъективные. Показательными примерами являются политические практики советских республик (особенно среднеазиатских), в рамках которых существовали несколько моделей управления: официальная (московская), которой придерживались в основном политические и экономические центры регионов и полулегальная (традиционная), которая существовала за фасадом официоза. Такая политическая практика, с нашей точки зрения, как раз ослабляла систему управления сверху вниз.

Формально региональный и локальный уровни власти в большинстве случаев демонстрировали покорность центру и повиновение, декларируя безоговорочное ему подчинение, но на практике многие инициативы центра реализовывались не должным образом (не выдерживались сроки, подменялось содержание, и т.д.), а регион всегда находил возможность обосновать свои сложности, или не показать их. Следовательно, многомерность следует рассматривать как универсальную черту любой системы общественных отношений, в том числе и политической.

Наиболее показательны в этом отношении регионы, отличавшиеся своеобразием этнического состава. Примером может служить деятельность национал-коммунистов в Средней Азии, особая позиция по поводу объединения страны грузинских коммунистов.

Следовательно, в этот период репрезентативными были лично-идеологические группы, именно они определяли вектор развития нового государства. Особенность этого периода в том, что интересы в основном были представлены элитными группировками.

Победа национальной концепции развития советского государства и трансформация политического режима изменили репрезентативность личностно-идеологических групп, поставив их в зависимость от этой концепции.

Следующим объективным фактором, влияющим на заинтересованные группы, была необходимость индустриализации общества в рамках социализма. Эти факторы дифференцируют как отрасли, так и регионы по степени значимости. Еще один фактор – это процесс регионализации, который является сопутствующим по отношению к индустриализации, и специализация регионов. Эти естественные факторы делают репрезентативными отраслевые и региональные группы влияния. Развитие указанных факторов приводило к нарастанию противоречий между отраслями, регионами и отраслями и регионами по вопросам обладания ресурсами, размещения производств и др.

Еще одно естественное противоречие – между необходимостью эффективного административного управления, целью которого был контроль над отраслями и регионами, и экономической целесообразностью, которая требовала усиления самостоятельности отраслей и регионов в силу естественного разделения труда в рамках индустриальной экономики.

Эти естественные противоречия формировали соотношение экономических, политических интересов, которые были представлены теми или иными группами и создавали естественный фон их конкуренции между собой, формализуя интересы в группы влияния.

Таким образом, для политического пространства СССР были характерны следующие черты: 1. Многомерность политического пространства, что говорит о возможности лоббирования интересов. 2. Отсутствие монолитности среди политической элиты. 3. Отсутствие, в противоречие с официальной идеологией, социальной монолитности общества; наличие дифференциации общества по социальному, профессиональному и другим критериям. Эти черты, в свою очередь, определяют наличие в СССР множества интересов и возможностей их лоббирования, что говорит об универсальности самого процесса формирования интересов и их формализации в рамках любой политической системы и присущего ей политического режима.

В свою очередь, сама политическая система и политический режим накладывают отпечаток на формы проявления групповой активности, отражаясь на формах их формализации, формируя своеобразные модели взаимодействия таких интересов и государства, определяя репрезентативность этих групп на конкретно-исторических этапах их развития и, соответственно, их роль в процессе принятия политического решения.

Политическая система СССР создавалась на основе единой партии (однопартийной системы), поэтому если на западе заинтересованные группы формировались в условиях многопартийности и/или многопартийной политической системы, представляя собой

фактически самостоятельные от государства и её аппарата элементы, то в условиях политической системы СССР, наоборот, такие группы формируются в партии, передавая логику своего функционирования и развития политической системе, и государственному управлению как её составной части. Таким образом, именно в рамках политической системы сложились основные механизмы принятия политических решений, основанных на механизмах формирования заинтересованных групп.

Список литературы

1. ГОПАНО. – Ф. – 2. – Оп. 1.
2. Каганский В.Л. Советское пространство: конструкция, деструкция, трансформация // ОНС. – 1995. – № 2. - С. 25-39, № 3 С. 31-38.
3. Кузич А.Е. Политическое управление и развитие российского федерализма // Россия. Политические вызовы XXI века. – М.: РОССПЭН, 2002. – С. 76-81.
4. Родоман Б.Б. Россия – административно-территориальный монстр // Полит.ру. 04.11.04. URL: <http://www.polit.ru/lectures/2004/11/04/rodoman.html> (дата обращения: 20.12.14).
5. Усягин А.В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт. – Нижний Новгород: ННГУ, 2005. – 257. с.

Рецензенты:

Фоменков А.А., д.и.н., доцент кафедры Теории политики и коммуникаций, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород;

Рыжов И.В., д.и.н., проф., зав. кафедрой теории и политики России ИМОМИ Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород.