

УДК 94 (47+571)

**ВЕДОМСТВЕННЫЙ «ЛОББИЗМ» В СОВЕТСКОЙ ЭКОНОМИКЕ:  
МИНИСТЕРСТВА – ПРАВИТЕЛЬСТВО – ГОСПЛАН, 1945-1953 гг.  
(НА ПРИМЕРЕ МВД СССР)**

© 2016 А.В. Захарченко

Самарский филиал Московского городского педагогического университета  
Поволжский филиал Института российской истории РАН, г. Самара

Статья поступила в редакцию 12.10.2016

В статье на примере Министерства внутренних дел исследуются проблемы лоббирования ведомственных интересов хозяйственных организаций в советской экономической системе. Показана роль правительственных структур в разрешении конфликтов между министерствами и Госпланом. *Ключевые слова:* Госплан, министерства, МВД, межведомственные конфликты, лоббизм, ресурсы, правительство.

*Статья подготовлена при поддержке РФФИ**(проект «Госплан и межведомственные отношения в контексте экономической политики СССР в послевоенный период (1945-1953)» № 16-01-50017, основной конкурс).*

Изучение процесса взаимодействия партийно-государственных звеньев советской системы в период позднего сталинизма (1945-1953) является серьезной исследовательской задачей. Каким образом обеспечивалось функционирование командной экономики в послевоенный период? Как центральные органы власти и «агенты» - исполнители решали сложную проблему реализации планов хозяйственного развития страны? Каковы были возможности выполнения директив центра у конкретных исполнителей – министерств? Эти вопросы имеют значение в силу того, что ограниченность ресурсов для решения текущих экономических задач, издержки администрирования (бюрократизм, недостаточная исполнительская дисциплина) вынуждали исполнителей действовать в «ручном режиме» – то есть постоянно «лоббировать» свои интересы в рамках уже согласованного плана и распределенных обязательств. Такое поведение формировало определенные способы взаимодействия внутри звеньев системы (министерства, региональные партийные комитеты, главки, тресты, предприятия, снабженческие организации), при которых директива не принималась к исполнению без межведомственных согласований. Соответственно исключительно командные методы управления в условиях сталинской диктатуры не могли быть реализованы, требовали сочетания с другими подходами к решению текущих проблем. В этой связи интерес представляет процесс воздействия («лоббизма») министерств на правительственные инстанции и Госплан с целью получить у центра

*Захарченко Алексей Владимирович, доктор исторических наук, доцент, заведующий кафедрой истории, международного права и зарубежного регионоведения, ведущий научный сотрудник. E-mail: zaharchenkoav@gmail.com*

средства под выполнение того или иного директивного решения правительства.

В данном контексте мы будем опираться на материал по хозяйственной деятельности МВД СССР – крупнейшего экономического агента сталинской системы. В отечественной историографии пока не так много работ, где анализируется проблема межведомственных взаимодействий в советской экономике. Существенный вклад в разработку темы внесли П. Грегори и А.М. Маркевич, исследуя документы Госплана, ВСНХ и союзных наркоматов в 1930-е гг.<sup>1</sup> Анализ послевоенной экономической политики СССР содержится и в работах О.В. Хлевнюка, рассматривающего межведомственные конфликты как специфическую черту сталинской диктатуры<sup>2</sup>.

Архивные документы содержат объемный массив переписки министерств и их структурных подразделений с правительством и Госпланом (управление делами СНК-СМ СССР, фонд 5446). Это позволяет проследить механизм лоббирования интересов ведомств, добивавшихся преференций в рамках своей хозяйственной деятельности.

Как правило, обоснованность претензий вознаграждалась благожелательной резолюцией ответственного за то или иное экономическое направление заместителя Сталина по правительству. Запросы на дополнительные ресурсы получали более критичный отзыв, могли быть отклонены как необоснованные, цифры скорректированы в сторону сокращения или перераспределены внутри бюджета конкретного ведомства. В любом случае «лоббистскую» документацию в правительстве пропускали через «сито» экспертизы как минимум по двум инстанциям: Госплан и Министерство финансов. Получателями, от

которых требовался квалифицированный ответ, являлись также другие министерства и ведомства. Только после того, как собирались все экспертные отзывы, ответственные за то или иное хозяйственное направление заместители председателя Совета Министров СССР (они же возглавляли отраслевые бюро при правительстве) выносили окончательный вердикт. Это был вполне стандартный бюрократический процесс выработки и реализации политических решений. Однако проблема заключалась в том, что проходил он в командной системе с плановой организацией экономики. Следовательно, «лоббистское» поведение ведомств и согласование их интересов, в которые вовлекалась вся вертикаль власти (руководители предприятий, региональные партийные секретари, министры и их заместители, правительственный аппарат, ЦК ВКП(б)-КПСС), отражали более сложную систему организации, не укладывающуюся в рамки тоталитарной модели сталинской диктатуры.

По этой причине необходимо рассмотреть конкретные проявления этого процесса.

Одним из главных типов «лоббистских» усилий хозяйственных ведомств было стремление продвинуть к выполнению уже принятые правительственные решения. Архивные документы содержат массу примеров того, как одни наркоматы (с 1946 г. министерства) направляли жалобы в правительство и Госплан на представителей других хозяйственных агентов, не обеспечивавших реализацию своих обязательств. Учитывая тот факт, что зачастую при нехватке материальных средств исполнители не имели возможности выполнить спускаемые сверху директивы, правительству приходилось разбирать многочисленные споры по поводу нарушения властных предписаний. Обращения того или иного ведомства в советское правительство с просьбой активизировать выполнение директив агентами-исполнителями можно дать условное определение как *«справедливое лоббирование»*. Под такое определение подпадает, например, обращение в марте 1946 г. главы МВД СССР С.Н. Круглова к заместителю председателя Совмина СССР Л.П. Берии с просьбой обеспечить вывоз авиафанеры из лесных лагерей. Виновником был назван Наркомат путей сообщения, который не предоставлял в достаточном количестве вагоны, в результате чего отгрузочные пункты лагерей были забиты фанерным сырьем. К тому же на железнодорожных станциях образовалось скопление уже загруженных составов продукцией лесных лагерей. Как правило, в качестве весомых аргументов «просители» приводили негативные последствия в случае отказа в их просьбе. «В противном случае, предупреждал Круглов, фанерную продукцию лагерей, потерявшую свои технические качества, придется перевести на дрова». При таком варианте убытки лагерной экономики

становились весьма ощутимыми, если иметь в виду, что средняя стоимость фанерного сырья на тот момент была в 2,8 раза выше стоимости дров<sup>5</sup>.

Просьба сразу была «взята на контроль». Этих обоснований оказалось вполне достаточно, чтобы 21 марта (то есть на изучение вопроса заместителю председателя СНК СССР потребовалось всего 5 дней) Берия отправил Наркому путей сообщения И.В. Ковалеву письмо Круглова со своей сопроводительной запиской: «Лично вмешайтесь и примите меры»<sup>4</sup>.

Просьбы МВД предоставить ему дополнительные фонды на материальные ресурсы или на заказ для производства необходимого оборудования в других министерствах чаще встречали негативную реакцию Госплана и правительства. Такое поведение мы охарактеризуем следующим понятием: *«лоббизм как проявление «ведомственного эгоизма»*.

Он виден на примере разногласий МВД и Госплана по составлению проекта производственного плана на 1948 г. В МВД настаивали на сокращении программы промышленного выпуска по широкой номенклатуре. От продукции металлургической и деревообрабатывающей промышленности (кобальт, оловянные и вольфрамовые концентраты, дверные полотна, оконные пролеты), машиностроения и приборостроения (прессы, гидротурбины) до изделий легкой промышленности (трикотаж, шелковая ткань и т.д.). Только в отдельных случаях Госплан соглашался снизить плановые задания в связи с недостаточными фондами, выделенными хозяйственным структурам МВД, или невыясненными потребностями предприятий-потребителей<sup>5</sup>. Как показывают результаты исследований по послевоенной советской экономике, Госплан в 1947 г. испытывал серьезное давление со стороны хозяйственных министерств, требовавших более благоприятных условий для реализации производственной программы на 1948 г.<sup>6</sup> В справке на имя министра внутренних дел С.Н. Круглова в мае 1950 г. начальник планового отдела МВД Головащенко отмечал, что «для всех обязательств МВД по капвложениям за 1951-1955 гг. их сумма составит 77 млрд. рублей», в то время как Госплан оперировал цифрой в 55 млрд. рублей. Эту сумму в МВД посчитали недостаточной<sup>7</sup>.

Как показывают документы, лоббистские усилия хозяйственных ведомств являлись неотъемлемой частью процесса корректировки уже принятых директив. Так, например, в 1950 г. МВД было поручено создать новые проектно-изыскательские организации для ведения геологоразведки. В ответ на это руководство министерства стало добиваться от правительства получения средств на приобретение производственного инвентаря для полевого оснащения изыскательских экспедиций. 12 августа 1950 г. первый заместитель министра внутренних дел

И.А. Серов направил Л.П. Берии записку с просьбой выделить на содержание своих проектных организаций дополнительно 8,6 млн. рублей<sup>8</sup>. После ознакомления с запиской Берия поручил управляющему делами Совета Министров СССР М. Помазневу направить ее в Министерство финансов на экспертное заключение. Проверив расчеты, поступившие от МВД, в Минфине согласились в принципе выделить средства, но урезали сумму до 6 млн. рублей, о чем заместитель министра финансов Д. Бузин проинформировал правительство 18 сентября 1950 г.<sup>9</sup> Дата интересна сама по себе, поскольку в поручении Помазнева Министерству финансов от 15 августа срок предоставления заключения определялся в 7 дней. Таким образом, экспертная процедура затянулась на месяц. В конечном итоге Берия поддержал цифру ассигнований на проектные организации МВД, предложенные Минфином, направив материалы на утверждение<sup>10</sup>. 21 сентября 1950 г. вышло распоряжение Совета Министров СССР за подписью заместителя председателя Н. Булганина о выделении МВД дополнительных средств<sup>11</sup>.

Переписка МВД с правительством по вопросу обеспечения грузоподъемными механизмами для шлюзов Углического и Рыбинского гидроузлов Волгостроя МВД в 1946 году показывает логику поведения экономических агентов, лоббирующих свои интересы путем запросов на перераспределение ресурсов для тех хозяйственных объектов, которые находились в их зоне ответственности. Руководство органов внутренних дел опасалось за состояние этих гидротехнических сооружений, построенных в 1946 г. без надлежащих технических условий. Гидроузлы были приняты в эксплуатацию в незаконченном состоянии, поскольку грузоподъемные механизмы на затворах шлюзов работали в аварийном режиме, а затворы для подъема и спуска воды не были предназначены для регулярного использования. В годы войны вопрос об оснащении Волгостроя грузоподъемными механизмами постоянной эксплуатации повис в воздухе: ответственного изготовителя данного оборудования так и не назначили, как и не выделили необходимых для выполнения заказа фондов. В то же время в случае аварии на шлюзах ответственность ложилась на МВД, на балансе которого находились Углический и Рыбинский гидроузлы. Однако главный мотив обращения главы МВД С.Н. Круглова к зампреду СМ СССР Л.П. Берии по этому вопросу состоял в другом. Руководителей МВД волновали объемы распределения фондов на оборудование для данных гидроузлов. В июле 1946 г.<sup>12</sup> Круглов запросил на IV квартал текущего года 100 тыс. тонн грузоподъемных механизмов для Углического и Рыбинского гидроузлов, что составляло объем всего оборудования, которое Госплан выделял для всех гидротехнических объектов МВД на этот период.

Иными словами, решение проблемы предлагалось переложить на фонды других министерств, являвшихся поставщиками Волгостроя. Одним из таких исполнителей было Министерство тяжелого машиностроения, за счет которого Круглов и предлагал реализовать данный заказ. Позиция руководства МВД вызвала конфликт с Минтяжмашем, глава которого Казаков решительно противостоял лоббистским усилиям Круглова, заявив о невыполнимости таких требований и перегруженности собственных предприятий другими госзаказами. Берия направил письмо Круглова и предложил дать свое экспертное заключение председателю Госплана Н.А. Вознесенскому (поскольку вопросы распределения и перераспределения фондов решались через его ведомство), от которого запрос и был направлен в Минтяжмаш. Итоговое заключение по итогам изучения межведомственного спора Вознесенский поручил составить своему заместителю М. Сабурову. Текст заключения был направлен Л.П. Берии. Данный документ интересен прежде всего тем, что показывает пределы «лоббистских» возможностей хозяйственных агентов советской плановой экономики. Рамки ограничений обуславливались двумя факторами: во-первых, самой директивной-планом (которым регулярно пренебрегали при неоднократном пересмотре), во-вторых, ограниченными материально-техническими и людскими ресурсами – а это уже было объективно не преодолимое никакими волюнтаристскими действиями препятствие. Именно поэтому исполнители активно использовали второй фактор для смягчения своих хозяйственных обязательств. Так, глава Минтяжмаша Казаков, прекрасно осознавая тот факт, что поставлять оборудование для Волгостроя МВД его министерству все равно придется (фактор директивы), убеждал Госплан в необходимости отодвинуть сроки поставок на II квартал 1947 г. Необходимым условием выполнения обязательств глава Минтяжмаша называл выделение ему соответствующих фондов (фактор ограниченности ресурсов). В МВД, в свою очередь, просили решить вопрос с оборудованием до конца I квартала 1947 г. (предложение пренебречь директивой). Содержание записки М. Сабурова дает основание говорить о неудаче данного проявления лоббизма интересов МВД. Из Госплана дали понять, что притязания МВД на дополнительные ресурсы в 1946 г. за счет других министерств не имеют под собой материальных обоснований. Круглову предлагалось своевременно направить соответствующий запрос в Госплан при составлении плана на 1947 г.<sup>13</sup> Берия встал на сторону Госплана и Минтяжмаша, поставив на записке Сабурова резолюцию: «т.Круглову для сведения»<sup>14</sup>.

Более лояльно правительство и Госплан смотрели на «лоббистские запросы» ведомств в том случае, если речь шла о перераспределении объ-

емов средств в рамках уже выделенных для МВД фондов, и это становилось веским аргументом для удовлетворения очередной просьбы министерства. В этом случае такое давление со стороны ведомств можно охарактеризовать как «*лоббизм и исправление ошибок в планировании*». Подобные обращения в правительство не были редкостью, принимая во внимание факт увеличения производственной программы, которую получили хозяйственные министерства в послевоенной четвертой (восстановительной) пятилетке. Например, решением Совета Министров СССР от 23 апреля и 28 мая 1948 г. Министерству внутренних дел были переданы на баланс дороги республиканского (в основном в Казахстане) и местного значения общей протяженностью 3000 км, в большинстве своем грунтовых и гравийных. Такое решение было принято в связи с тем, что местные власти не располагали необходимой техникой для поддержания дорожной сети, а ремонт проводили за счет ручного труда, мобилизуя для этого сельское население<sup>15</sup>. В результате некоторые дороги Казахской ССР находились в аварийном состоянии, что ставило под угрозу перевозку хлеба в республике. Однако проведение дорожных работ требовало большого количества тракторов, грузовиков и дорожных машин. В то же время МВД не получило дополнительных фондов на дорожную технику, что вынудило министра внутренних дел С.Н. Круглова обратиться 12 апреля 1950 г. к заместителю председателя Совета Министров СССР Л.П. Берии. В МВД рассчитывали на то, что к 12,5 млн. рублей, которые выделяли министерству из союзного бюджета на приобретение в 1950 г. автотранспорта и оборудования для обслуживания дорог, будет добавлено еще 30 млн. рублей за счет средств, которые получал ГУШОСДОР (Главное управление шоссейных дорог МВД СССР) на ремонт и содержание дорог союзного значения.

Очевидно, что Госпланом, Министерством финансов и правительством был изначально допущен просчет в определении объемов капиталовложений. При расширении масштабов дорожного строительства силами МВД правительство не обеспечило это министерство необходимыми ассигнованиями на приобретение техники, и это при том, что как раз более высокий уровень механизации ГУШОСДОР перед другими строительными организациями регионального масштаба и выступал главным аргументом передачи местных дорог в союзное подчинение. Поставленное в столь невыгодное положение руководство МВД, вынужденное, пусть и в рамках уже утвержденного хозяйственного плана отстаивать свои интересы, добилось успеха, правда, для этого пришлось пойти на снижение объемов дорожного строительства. Л.П. Берия 24 апреля направил записку Круглова по «экспертной цепочке». 6 и 12 мая от зампреда Госплана И. Клочкова и министра финансов А. Зверева поступило положи-

тельное заключение, после чего от имени Берии в Президиум Совета Министров Н.И. Булганину 15 мая была направлена записка с предложением «рассмотреть вопрос по ГУШОСДОРу на Бюро Президиума», что и было сделано на следующий день. А 30 мая вышло распоряжение Совмина СССР за подписью Сталина, где окончательно просьба Круглова была удовлетворена. Таким образом, пройдя вереницу бюрократических согласований, вопрос разрешился в пользу МВД. Однако сделано это было не в силу каких-либо лоббистских возможностей данного ведомства (такое можно было бы утверждать, например, в случае правительственного одобрения просьбы МВД добавить ему капиталовложения сверх установленных фондов), а в силу очевидной ошибки в централизованном распределении средств.

Это служит доказательством того, что распределение ресурсов через командно-административные механизмы плановой экономики порождало ряд ошибок, которые можно трактовать как определенные сбои системы, проявления ее разбалансированности. Следовательно, лоббистские усилия хозяйственных ведомств позволяли удерживать систему в состоянии баланса.

Таким образом, материалы переписки хозяйственных министерств и Госплана с правительством дают основания говорить о том, что «*ведомственный лоббизм*» выступал в качестве обязательного инструмента корректировки правительственных директив, обеспечивающих функционирование советской экономики. Заместителям Сталина по правительству регулярно поступали министерские запросы с просьбой увеличить финансирование производственной программы или перераспределить средства внутри уже согласованного бюджета, непрерывным потоком шли записки с жалобами на те ведомства, которые не выполняют хозяйственных обязательств. Наконец, большую группу обращений составляли материалы с предложениями выделить дополнительные фонды, без которых невозможно выполнение плана, или снизить бремя хозяйственных обязательств, пересмотрев плановые задания.

В такой системе заместители Сталина должны были обеспечивать баланс интересов ведомственных и общегосударственных. Как показано в нашем исследовании, министерства всегда должны были учитывать ограничения, стоявшие на пути их «лоббистским» инициативам, среди которых:

- принцип директивного планирования и установленных Сталиным приоритетов экономической политики;
- ограниченность ресурсов;
- позиция других заинтересованных хозяйственных агентов (например, министерств, обеспечивающих поставки сырья и оборудования и т.д.);
- наличие специальных государственных институтов, обеспечивающих экспертную оценку «лоббистских» запросов и участвовавших в про-

цедуре распределения фондов (Госплан, Министерство финансов).

Как видно из архивных материалов, имеющиеся ограничения не отменяли «ведомственного лоббизма» в советской экономике эпохи сталинизма, но делали его реализацию более сложной, пропуская любой запрос через длинную цепочку бюрократических процедур.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> *Грегори П.* Политическая экономия сталинизма / Пер. с англ. М., 2008. 400 с.; *Маркевич А.М.* Отраслевые наркоматы и главки в системе управления советской экономикой в 1930-е гг. // *Экономическая история. Ежегодник. 2004. М., 2004.* С.118-139; *Он же.* Была ли советская экономика плановой? Планирование в наркоматах в 1930-е гг. // *Экономическая история. Ежегодник. 2003. М., 2003.* С.21-43.

<sup>2</sup> *Хлевнюк О.В., Горлицкий Й.* Холодный мир: Сталин и

завершение сталинской диктатуры. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2011. 231 с.

<sup>3</sup> Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. Р-5446. Оп.48. Д.2042. Л.23.

<sup>4</sup> Там же. Л.23а.

<sup>5</sup> Докладная записка отдела производства Госплана – «Обоснования разногласий с министерствами по проекту плана 1948 г. Разногласия с МВД». // РГАЭ. Ф.4372. Оп.95. Д.180. Л.208-209.

<sup>6</sup> *Хлевнюк О.В.* Советская экономическая политика на рубеже 1940-1950-х гг. и «дело Госплана» // *Отечественная история. 2001. №3.* С.77-89.

<sup>7</sup> ГАРФ. Ф.-Р 9401. Оп.4. Д.823. Л.1.

<sup>8</sup> ГАРФ. Ф.5446. Оп.80. Д.2478. Л.146.

<sup>9</sup> Там же. Л.145.

<sup>10</sup> Там же. Л.144.

<sup>11</sup> Там же. Л.151.

<sup>12</sup> Там же. Д.2043. Л.55.

<sup>13</sup> Там же. Л.56.

<sup>14</sup> Там же. Л.59.

<sup>15</sup> Там же. Оп.80. Д.2480. Л.94.

### DEPARTMENTAL «LOBBYING» IN THE SOVIET ECONOMY: THE MINISTRIES – THE GOVERNMENT – THE STATE PLANNING COMMISSION, 1945-1953 (ON THE EXAMPLE OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF THE USSR)

© 2016 A.V. Zaharchenko

Samara Branch of Moscow City Pedagogical University  
Volga Branch of Institute of Russian History of Russian Academy of Science, Samara

The article is devoted to the problems of lobbying the interests of departmental economic organizations in the Soviet economic system on the example of the Ministry of Internal Affairs. The author reveals the role of government agencies in the resolving conflicts between the ministries and the State Planning Committee. *Keywords:* State Planning Commission, Ministry of Internal Affairs, interdepartmental conflicts, lobbying, resources, government.