

«АНАРХИЯ» ПЛАНИРОВАНИЯ ИЛИ САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ СОВЕТСКОЙ ЭКОНОМИКИ: МВД И ГОСПЛАН В МЕЖВЕДОМСТВЕННЫХ КОНФЛИКТАХ (1940–1950-Е ГГ.)

© 2016

А.В. Захарченко, доктор исторических наук, доцент,
заведующий кафедрой истории, международного права и зарубежного регионоведения
Самарский филиал Московского городского педагогического университета, Самара (Россия)

Аннотация. Исследование хозяйственной деятельности МВД дает возможность по-новому взглянуть на отношения его с другими ведомствами как агента советской экономики. Изучение ведомственной переписки позволяет говорить о конфликте интересов между Министерством внутренних дел, Госпланом и другими наркоматами-министерствами. Противоречия регулировались на высшем партийном и государственном уровнях. Все субъекты советской плановой экономики имели свои интересы, главный из которых – обеспечение ресурсами правительственных заданий и своевременное выполнение обязательств со стороны других хозяйственных организаций. В процессе этого, заинтересованные ведомства старались добиться для себя максимально благоприятных условий в рамках напряженного плана. Руководители разного уровня (от министерства до отдельного предприятия), направляя в центр свои обращения с теми или иными просьбами, служили каналом информации о проверке тех директив, которые сталинская высшая бюрократия передавала нижестоящим инстанциям. Разногласия и возникающие на их основе конфликты относительно хозяйственных обязательств, которые руководители наркоматов-министерств считали завышенными, выступали в качестве механизма постоянной корректировки уже принятых решений. Это позволяло сталинской системе реагировать и преодолевать постоянно возникающие препятствия субъективного (личностный фактор исполнителей) и объективного (экономический потенциал страны) свойства.

Ключевые слова: Министерство внутренних дел; лагерно-промышленный комплекс межведомственные конфликты; региональные партийные организации; распределение ресурсов; директивы; мобилизационная система; хозяйственные обязательства; ведомственный эгоизм; Государственная плановая комиссия; Министерство финансов.

При изучении такого периода в истории Советского Союза, как эпоха сталинизма, важной проблемой выступает раскрытие внутренних механизмов организации и функционирования хозяйственной системы СССР конца 1940-х – начала 1950-х гг. (в том виде, в котором она сформировалась при Сталине). Здесь мы сталкиваемся с традиционными сюжетами о деятельности профильных учреждений разного уровня – от предприятий до наркоматов-министерств и центральных ведомств. Одно из таких ведомств МВД – наделенный не только карательными, но производственными функциями, и в силу этого выступавший как экономический агент.

Выделим ключевые аспекты проблемы МВД как «агента» в системе советской экономики:

- отношения руководства МВД с региональными партийными органами;
- разногласия между МВД и другими экономическими ведомствами относительно распределения материальных и людских ресурсов;
- «лоббистские усилия» МВД по обеспечению своих хозяйственных интересов;
- противоречие между репрессивной и хозяйственной задачами, которые одновременно приходилось решать МВД.

С открытием российских архивов проблема ведомственных разногласий в советской экономике разрабатывается исследователями как в системном, так и отраслевом срезе [1; 2; 3; 4].

В исследованиях, посвященных вопросам управления и планирования в СССР в 1930-е гг., отмечается наличие серьезных противоречий и конфликтов между экономическими ведомствами [5; 6; 7; 8]. В основе них лежала особая система планирования. Я.

Корнаи понимал под планированием прямое бюрократическое управление, которое сталкивается с препятствиями в виде конфликта интересов между принципалом (имеет полномочия приказывать) и агентами (обязаны исполнять приказы), а также с искажениями информации при ее передаче по вертикали). Изучение документов из советских архивов заставило исследователей высказать сомнения в том, что советская экономика была плановой в буквальном понимании этого слова. Как полагает П.Грегори «вместо точных расчетов и вертикальной субординации осуществлялся торг на каждом уровне советской экономики. В результате лоббирования и административного торга годовые планы в процессе их выполнения часто пересматривали, они не были обеспечены поставками ресурсов в требуемом объеме» [5, с. 330–336, 181–182]. В таком случае мы говорим том, что планированию в СССР были присущи элементы стихийности и импровизации. Однако в основе плана всегда лежал направляющий вектор – директива, которая отражала определенные приоритеты в экономической политике Сталина (приоритет промышленности над сельским хозяйством, приоритет тяжелой промышленности над другими отраслями экономики, абсолютное лидерство военной промышленности над остальными и т.д.).

Историки, изучающие советский ВПК, характеризуют ведомственные взаимодействия/разногласия как особую систему отношений между заказчиками-потребителями продукции советской оборонной индустрии (военное ведомство) и исполнителями (оборонные предприятия) [1; 2; 3; 4].

Как полагает О.В. Хлевнюк тяжелая экономическая обстановка, связанная с острой нехваткой мате-

риальных и людских ресурсов при напряженных плановых заданиях, заставляла хозяйственных исполнителей активнее бороться за дополнительные преференции, проявляя «ведомственный эгоизм» [8].

Изучение хозяйственной деятельности МВД не только подтверждает этот вывод, но и позволяет по-новому взглянуть на отношения его с другими ведомствами как агента советской экономики. Так, изучение материалов ведомственной переписки позволяет говорить о конфликте интересов между НКВД-МВД, Госпланом и другими наркоматами-министерствами. Возникающие противоречия урегулировались на высшем партийном (ЦК ВКПб) и государственном (СНК СССР) уровне. Все субъекты в советской плановой экономике в рамках общей стратегии развития имели свои интересы, главный из которых – обеспечение ресурсами правительственных заданий и своевременное выполнение обязательств со стороны других хозяйственных организаций.

В процессе этого, заинтересованные ведомства старались добиться для себя максимально благоприятных условий в рамках напряженного плана.

Послевоенное развитие СССР в 1945–1953 гг., в эпоху «позднего сталинизма» сопровождалось не только конверсией, но и гонкой вооружений в начавшейся «холодной войне». Следовательно, интересы наркоматов-министерств и их подразделений вращались вокруг проблемы ресурсного обеспечения производственной программы. Здесь в качестве задач выступали следующие:

- предоставления дополнительных ассигнований;
- обеспечение правительственных гарантий под уже выделенные средства;
- выполнение обязательств перед снабженческими структурами, подрядчиками других организаций в рамках того или иного правительственного постановления.

Тяжелая экономическая обстановка послевоенного времени, связанная с острой нехваткой материальных и людских ресурсов заставляла хозяйственных исполнителей активнее бороться за свои позиции.

Деятельность МВД, параметры экономического участия которого после войны только расширились, дает возможность проследить, как ведомства, наделенные хозяйственными функциями, стремились минимизировать бремя плановых обязательств.

Для подчеркивания экономической роли МВД, я использую термин *лагерно-промышленный комплекс*, как совокупности всех хозяйственных структур, основанных на труде заключенных и других категорий людей чья свобода была ограничена (военнопленные, спецпоселенцы). Экспансия ГУЛАГа в 1945–1953 проявлялась в трех направлениях: хозяйственном, бюрократическом и демографическом. Хозяйственное направление отразилось в новом витке роста капиталовложений и увеличении производственной программы. В проекте развития народного хозяйства на пятую пятилетку (1951–1955 гг.) предусматривал для МВД СССР предусматривалось 63 млрд. капиталовложений [9, л. 2, 3, 4, 5] (в том числе 24,8 млрд на гидротехническое строительство), или 12,6 млрд рублей в год – такие объемы лагерно-промышленный комплекс никогда не осваивал. Эти объемы должны были в 2,4 раза превысить реализованные показатели

в 1945–1950 гг., когда МВД выполнило капитальных работ на 26155 млрд рублей [10, л. 1, 15; 11, л. 1, 4; 12, л. 15]. Значительные средства направлялись на введение в эксплуатацию мощностей цветной металлургии, нефтяной, химической промышленности. Несмотря на то, что значительная часть документов в фонде Госплана недоступна для исследователей, те материалы, которыми можно оперировать позволяют сопоставить показатели МВД с другими ведомствами. В 1946–1947 гг. в общей сумме централизованных капиталовложений в строительство СССР по министерствам и ведомствам, предприятия органов внутренних дел занимали второе место после Министерства путей сообщения [13, л. 43, 44].

Второе направление расширение экономического участия МВД – продолжающаяся отраслевая специализация, которая сопровождалась появлением новых хозяйственных главков у управлений. По мере развития производственной деятельности НКВД-МВД в его структуре появлялись все новые и новые производственные подразделения.

Наконец третье – демографическое направление лагерной экспансии – рост численности заключенных, и прежде всего, в лагерях, которые в системе ГУЛАГа несли основную производственную нагрузку. За период с 1945 по 1953 г. численность осужденных в лагерях и колониях увеличилась на 1 млн человек, с 1460677 человек до 2468524 (данные на 1 января) [14, с. 11]. Подневольный труд имел существенное значение на добывающих производствах, лесной промышленности, гидротехническом строительстве и других отраслях экономики.

Интересы НКВД-МВД, обусловленные выполнением хозяйственных обязательств порождали разногласия с другими агентами плановой экономики, которые также стремились минимизировать риски невыполнения директив центра. Причем с центральными правительственными структурами шли согласования, иллюстрировавшие разные взгляды на возможности Гулага реализовать производственную программу.

Анализ переписки наркоматов-министерств, региональных партийных органов с Госпланом и заместителями Сталина по правительству, позволил выделить несколько типов ведомственных разногласий, имевших каждый свою специфику в системе хозяйственных отношений, в которых особую роль играл ГУЛАГ.

Первый тип можно условно назвать «*уход от директивы*». К такому типу относится реализация решения правительства летом 1945 г. по мобилизации автотранспорта у наркоматов для уборки урожая. Силы деревни были истощены войной. Действуя в логике командной системы, в правительстве применили простые мобилизационные методы, отработанные в годы войны – наркоматы просто получили задание выделить половину своего автопарка на уборку урожая. Это вызвало ответную реакцию ведомств, руководство которых стремилось обойти предписания центра. 28 июля 1945 г. заместитель Наркома внутренних дел В.В. Чернышов обращаясь в Государственный Комитет Обороны просил полностью освободить от мобилизации автотранспорт оперативных органов [15, л. 45]. Что касается лагерных управле-

ний, заключенные которых работали на предприятиях металлургии и топливной промышленности [15, л. 46], то для них предлагалось вдвое сократить изъятие автотранспорта по мобилизации – не более 25% ходового парка [15, л. 47]. Какова была реакция Н.А. Вознесенского сказать сложно, однако здесь для нас важна ведомственная позиция НКВД.

Второй тип разногласий возникал как столкновение хозяйственных ведомств с местными властями (областными, республиканскими партийными комитетами). Его характеристика: *«противодействие региональным претензиям на ведомственные ресурсы»*.

Достаточно четко этот тип отражает конфликт МВД с руководителями республик и областей во время неурожая и последующего за ним голода 1946 г., который в сталинском руководстве, опасаясь распространения за рубежом негативной информации, называли «продовольственными затруднениями».

Стремясь выполнить директивы центра по поставкам продовольствия, решая хозяйственные проблемы в своих регионах, партийные власти видели в продукции подсобных хозяйств лагерей и колоний Министерства внутренних дел резерв для получения продовольствия. Их позиция заключалась в стремлении включить структуры ГУЛАГа как поставщика продовольствия в общегосударственный фонд от своего региона. Что привело к протесту со стороны МВД. Конфликт МВД с руководством Казахской ССР по поводу продукции Карлага – крупнейшего сельскохозяйственного лагеря в системе МВД, можно считать типичным случаем. Категорический протест на подобные действия местных элит Министр внутренних дел С.Н. Круглов заявил в письме от 26 ноября в письме Л.П. Берии, на тот момент заместителя Сталина по правительству [16, л. 24].

Третий тип разногласий – *«борьба за смягчение хозяйственных обязательств»*. В первые послевоенные годы хозяйственные ведомства особенно были заинтересованы в более сбалансированном переходе на выпуск продукции гражданского назначения. Здесь ведомственные интересы МВД сталкивались с позицией Госплана, распределявшего по министерствам плановые задания по дополнительному увеличению выпуска товаров широкого потребления.

а) Характерный эпизод произошел в июне 1946 г., когда в МВД из правительства поступила записка. Она содержала список из 37 наименований изделий (от металлической посуды и обуви, до музыкальных инструментов и радиопродукторов), производство которых ГУЛАГ обязан был увеличить в 1946–1947 гг. [17, л. 26]. Содержание записки в МВД расценили как стремление правительства возложить дополнительные хозяйственные обязательства без необходимых материальных средств. В итоге ведомственные противоречия удалось урегулировать после того, как просьба МВД о выделении дополнительного сырья на производство гражданских товаров была одобрена [17, л. 27]. 24 августа 1946 г. Л.П. Берия направил для подготовки правительственного решения соответствующие материалы в Госплан [17, л. 28].

б) Схожая ситуация наблюдалась и в 1948 г., когда распределяли дополнительные задания между хозяйственными министерствами. МВД получило задание

срочно увеличить производственный план промышленной продукции в октябре-декабре 1948 г., причем документы из Совета Министров СССР поступили только 14 октября. Учитывая, что принципиальное решение «наверху» уже было принято, руководству МВД оставалась возможность «вести торг» за более благоприятные условия выполнения сверхпланового задания, чем оно не замедлило воспользоваться. Выполнение правительственного задания связали с условием предоставления Гулагу дополнительных материальных ресурсов [18, л. 90].

Четвертый тип разногласий – *«борьба за трудовые ресурсы»*. Специфика советской экономики в сталинскую эпоху характеризовалась масштабным использованием принудительного труда. В послевоенный период 1945–1953 гг. труд заключенные ГУЛАГа и военнопленных активно применялся в период восстановления хозяйства страны после войны. При этом ГУЛАГ, как и ранее, не только использовал подневольных работников на своих объектах (стройках, шахтах, рудниках и т.д.), но и передавал подневольных работников другим ведомствам, как того требовали правительственные указания. Позиция МВД как распорядителя рабочей силы вызывала конфликтные ситуации с другими министерствами, которые просили для своих предприятий больше заключенных и военнопленных. Кроме того, невыполнение каким-либо структурным подразделением МВД своих обязательств вынуждало ведомства, претендующие на труд заключенных обращаться с протестами в правительство. Так, например, в октябре 1950 г. заместитель министра путей сообщения Мирошниченко обратился к главе МВД С.Н. Круглову с просьбой «принять решительные меры» и заставить одну из своих организаций – Куйбышевгидрострой выполнить свои обязательства и выделить 5000 заключенных на строительство дороги [19, л. 37, 38]. Ранее, в 1945 г. руководство НКВД выступило категорически против того, чтобы удовлетворять дополнительные заявки хозяйственных ведомств предоставление им военнопленных для работы [20, л. 131].

Вывод. Возникающие разногласия характеризуют внутреннее содержание самой мобилизационной системы. Круг возможностей тотально управлять и контролировать был ограничен в силу размеров советской экономики и бюрократических структур, сформированных за годы сталинской диктатуры. В силу этого, ведомственные конфликты и разногласия по поводу выполнения тех или иных директив вышестоящих органов власти являлся проявлением самонастройки советской командной системы. В этом смысле советская экономика не была плановой. Руководители разного уровня (от министерства до отдельного предприятия), направляя в центр свои обращения с теми или иными просьбами, служили каналом информации о проверке тех директив, которые сталинская высшая бюрократия передавала нижестоящим инстанциям. Разногласия и возникающие на их основе конфликты относительно хозяйственных обязательств, которые руководители наркоматов-министерств считали завышенными, выступали в качестве механизма постоянной корректировки уже принятых решений. Это позволяло сталинской системе реагировать и преодолевать постоянно возникающие пре-

пяты субъективного (личный фактор исполнителей) и объективного (экономический потенциал страны) свойства. Результат оплачивался материальными издержками и затянутыми бюрократическими процедурами по согласованию ведомственных интересов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Парамонов В.Н. Россия в 1941–1945 гг.: проблемы индустриального развития. Самара, 1999. С. 150–205.
2. Симонов Н.С. Военно-промышленный комплекс СССР в 1920–1950-е годы: темпы экономического роста, структура, организация производства и управление. М., 1996.
3. Самуэльсон Л. Красный колосс. Становление военно-промышленного комплекса СССР. 1921–1941 / Пер. с англ. М., 2001. 296 с.
4. Быстрова И.В. Советский военно-промышленный комплекс: проблемы становления и развития (1930–1980-е годы). М., 2006. 704 с.
5. Грегори П. Политическая экономия сталинизма / Пер. с англ. М., 2008. 400 с.
6. 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.

7. Маркевич А.М. Была ли советская экономика плановой? Планирование в наркоматах в 1930-е гг. // Экономическая история. Ежегодник. 2003. М., 2003. С. 21–43.

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

9. Российский государственный архив экономики (РГАЭ) Ф. 4372. Оп. 98. Д. 314.

10. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф.-Р 9401. Оп. 2. Д. 302.

11. ГАРФ. Ф.-Р 9401. Оп. 2. Д. 269.

12. ГАРФ. Ф.-Р 9401. Оп. 2. Оп. 4. Д. 975.

13. РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 95. Д. 170.

14. Земсков В.Н. ГУЛАГ (историко-социологический аспект) // Социс. 1991. № 6. С. 10–27.

15. ГАРФ. Ф.Р.- 5446. Оп. 46. Д. 2011.

16. ГАРФ. Ф.Р.- 5446. Оп. 48. Д. 2041.

17. ГАРФ. Ф.Р.- 5446. Оп. 48. Д. 2043.

18. ГАРФ. Ф.Р.- 5446. Оп. 50. Д. 2675.

19. РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 94. Д. 197.

20. ГАРФ. Ф.-Р. 8359. Оп. 1. Д. 2.

Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ, № 16-01-50017, основной конкурс).

«ANARCHY» PLANNING OR SELF-REGULATION OF THE SOVIET ECONOMY: MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS AND THE STATE PLANNING COMMISSION IN INTER-DEPARTMENTAL CONFLICTS (1940–1950)

© 2016

A.V. Zaharchenko, doctor of historical sciences, associate professor,
head of the Chair of History, International Law and Foreign of Regional Studies
Samara Branch of Moscow City Pedagogical University, Samara (Russia)

Abstract. The study of Ministry of Internal Affairs economic activities gives an opportunity to look at relationships with other departments and its role as an economy agent. The studying of departmental correspondence materials allows us to speak about the conflict of interests among The Ministry of Internal Affairs, The State Planning Committee and other commissariat-ministries. Contradictions were settled at the highest party and the state levels. All actors in the Soviet planned economy had their own interests and the most important was provision of resources for the government tasks and timely fulfilment of obligations by other economic organizations. During this process the departments involved tried to obtain more favorable conditions for themselves. Heads of different levels (from the ministries to separate agencies), who sent appeals and requests to the center, served as channels for information on the fulfillment of government directives. The conflicts helped to determine if a plan was impossible to fulfill and to correct figures and decisions. This allowed the Stalinist system to react and overcome contingent problems like a personal dispute with producers, and structural, such as economic capacity. The result was paid with material costs and overextended bureaucratic procedures for coordination of departmental interests.

Keywords: The Ministry of Internal Affairs; camp-industrial complex; inter-departmental conflict; the regional Party organs; distribution of resources; the mobilization system; economic obligations; directives; departmental egoism; State Planning Committee; the Ministry of Finance.