

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ЭКОНОМИКЕ СССР В ПРЕДВОЕННЫЙ ПЕРИОД (1939 – ИЮНЬ 1941 ГГ.): ПРОБЛЕМЫ ИСТОРИИ И ИСТОРИОГРАФИИ



Фельдман Михаил Аркадьевич,

Уральский институт управления –
филиал РАНХиГС,
доктор исторических наук, профессор,
Екатеринбург, Россия,
ORCID: 0000-0001-9825-6650,
E-mail: feldman-mih@yandex.ru

Статья поступила в редакцию 20.02.2020, принята к публикации 23.03.2020

Для цитирования: Фельдман М.А. Централизация и децентрализация управления в экономике СССР в предвоенный период (1939 – июнь 1941 гг.): проблемы истории и историографии // Научный журнал «Дискурс-Пи». 2020. № 1 (38). С. 87-101. doi: 10.24411/1817-9568-2020-10107

Аннотация

Изучение реального соотношения централизации и децентрализации в советской экономике представляет не только чисто исторический интерес. Проблема роли и масштаба присутствия государства в экономической жизни современной России не утратила своей актуальности. Сочетание административно-командных методов и экономических регуляторов, горизонтальных и вертикальных связей между советскими регионами, учреждениями, предприятиями; выяснение роли нелегальных механизмов перераспределения ресурсов и наполнения рынка остаются в числе важнейших направлений исторических исследований.

В предлагаемой статье впервые в исторической литературе выявлены существенные различия во взглядах исследователей на характер и сущность советской системы управления, в том числе в предвоенные и военные годы. На основе метода

© Фельдман М.А., 2020



сравнительного анализа сделан вывод о недостоверности оценки управленческого механизма, как абсолютно централизованного, основанного на безмерной концентрации власти в центре и авторитарного стиля руководства. Исследование осуществлено в рамках мобилизационной модели власти и социально-экономического устройства, утвердившейся в СССР в 1920–1950-е гг.

Подтвержден вывод о том, что плановые задания наркоматам, точно так же, как задания всем другим агентам советской экономики, могли изменяться даже в процессе их выполнения. Эти изменения носили как добровольный, так и вынужденный характер, были как легальными, так и нелегальными. Задания наркоматам могли быть скорректированы в результате изменений намерений и приоритетов правительства.

Отмечено, что в результате практика контроля дополнительно санкционировала нарушения правил и «теневую» экономику. В промышленности вознаграждались управленцы, отличавшиеся готовностью к риску и находчивостью в обращении с государственными предписаниями. Руководители, не умевшие выполнять план с помощью незаконных средств, напротив, устранились. Практически все споры хозяйственников различных уровней обычно разрешались неформальными способами, хотя в распоряжении имелись также административные и судебные средства. Аналогичное суждение можно вынести и при оценке характера связей горизонтального уровня по линии партийных органов предприятия; формальные связи между хозяйственными наркоматами, местными органами власти и производственными организациями фактически отсутствовали.

Ключевые слова:

централизация, децентрализация, командно-административные методы, экономика, формальные и неформальные.

UDC 93-94

DOI: 10.24411/1817-9568-2020-10107

CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION OF MANAGEMENT IN THE ECONOMY OF THE USSR IN THE PREWAR PERIOD (1939 – JUNE 1941): PROBLEMS OF HISTORY AND HISTORIOGRAPHY

Feldman Mikhail Arkadievich,

Ural Institute Of Management,
Branch Of RANEPa,
Doctor of Historical Sciences, Professor,
Ekaterinburg, Russia,
ORCID: 0000-0001-9825-6650,
E-mail: feldman-mih@yandex.ru

Article received on February 20, 2020, accepted on March 23, 2020

To cite this article: Feldman, M.A. (2020). Centralizaciya i decentralizacii upravleniya v ekonomike SSSR v predvoennyj period (1939 – iyun' 1941 gg.): problemy istorii i istoriografii [Centralization and decentralization of management in the economy of the USSR in the prewar period (1939 – June 1941): problems of history and historiography]. *Scientific Journal "Discourse-P"*, 1(38), 87–101. doi: 10.24411/1817-9568-2020-10107

Abstract

The study of the real relationship between centralization and decentralization in the Soviet economy is not only of historical interest. The problem of the role and scope of the state's presence in the economic life of modern Russia has not lost its relevance. The combination of administrative and command methods and economic regulators, horizontal and vertical links between Soviet regions, institutions, and enterprises, and the role of illegal mechanisms for redistributing resources and filling the market remain among the most important areas of historical research.

For the first time in the historical literature, this article reveals significant differences in researchers' views on the nature and essence of the Soviet system of government, including in the pre-war and war years. Based on the method of comparative analysis, the conclusion is made that the assessment of the management mechanism as absolutely centralized, based on an immense concentration of power in the center and an authoritarian style of leadership is unreliable. The study was carried out in the framework of the mobilization model of power and socio-economic structure, established in the USSR in the 1920s and 1950s.

The conclusion is confirmed that the planned tasks of the people's Commissariat, just like all other agents of the Soviet economy, could change even in the course of their implementation. These changes were both voluntary and forced, and were both legal and illegal. Tasks for people's Commissars could be adjusted as a result of changes in the government's intentions and priorities.

It is noted that as a result, the control practice additionally sanctioned violations of the rules and the "shadow" economy. In industry, managers who were risk-averse and resourceful in handling government regulations were rewarded. Managers who could not execute the plan using illegal means, on the contrary, were eliminated. Almost all disputes between business owners at various levels were usually resolved in informal ways, although administrative and judicial means were also available. A similar judgment can be made when assessing the nature of horizontal relations between party bodies and enterprises; there were virtually no formal links between economic commissariats, local authorities, and production organizations.

Keywords:

centralization, decentralization, command and administrative methods, economy, formal and informal.

Введение

Изучение практик планового управления, сочетания административно-командных методов и экономических регуляторов, горизонтальных и вертикальных связей между советскими регионами, учреждениями, предприятиями; выяснение роли нелегальных механизмов перераспределения ресурсов и наполнения рынка; подлинная история социальных лифтов в СССР остаются в числе актуальных направлений исторических исследований.

Историография проблемы

У современных исследователей советского периода присутствуют существенные различия во взглядах на характер и сущность советской системы управления, в том числе в предвоенные и военные годы. Как обоснованно указывает А.Ю. Ермилов, некоторые историки склонны видеть в советской системе только «жесткую вертикаль власти с четким исполнением идущих сверху приказов» (Ермолов, 2014, с. 390). Показателен пример монографии В.В. Черепанова, посвященной советской системе управления в 1941–1945 гг., где формулируются следующие особенности функционирования механизма государственного управления военной поры: «централизация управления и усиление общесоюзного начала в системе власти, безмерная концентрация власти в центре, ужесточение административно-командных методов и авторитарного стиля руководства» (Черепанов, 2006, с. 491).

Однако спустя почти тридцать лет после распада СССР такой взгляд в определенной мере может рассматриваться как продолжение исторической традиции советской эпохи, для которой было характерно всяческое подчеркивание огромной роли партийного руководства, часто без конкретных указаний на персоналии и должности (Ермолов, 2014, с. 391), основанное на одномерном (как правило, на основе учета только выборочного круга количественных индикаторов) видении объекта исследования.

Очевидно, что история не знает сослагательного наклонения, но историк, изучающий этот процесс, обязан знать все возможные варианты развития, если только он не следует методу простой фиксации случившегося. Отмечу, что изучение возможных вариантов развития не принадлежало к сильным сторонам исторической науки в СССР, по крайней мере с конца 1920-х г.

Между тем любое оценочное суждение невозможно вне сравнений, сравнительного анализа, а, следовательно, вне моделирования вариантов развития тех или иных событий. Однако выработала ли современная отечественная историческая наука инструменты исследования вариантности в советскую эпоху, прежде всего в 1930-е гг. – период наиболее полярных оценок историков? Следует согласиться с мнением О.В. Хлевнюка: ответ на этот вопрос будет скорее отрицательным, поскольку весьма поверхностно изучаются переломные этапы развития советской истории, когда изменения в экономике и в обществе могли пойти по самым различным путям (Хлевнюк, 2017, с. 76).

Например, вопрос о возможности развития советского общества на основе «новой экономической политики» в исторической литературе первых десятилетий XXI века приобрел преимущественно отрицательный ответ: по мнению

многих авторов альтернативы «сталинской модернизации», связанной с сверхцентрализацией управления, в СССР в конце 1920-х гг. не существовало. (Есиков, 2010).

Действительно, мобилизационная модель власти и социально-экономического устройства, утвердившаяся в СССР в 1930-е гг., в работах последнего десятилетия предстает как централизованная структура, главными опорами которой были значительный партийно-государственный аппарат, террор и мощное идеологическое влияние. Однако было бы ошибочным полагать, подчеркивает О.В. Хлевнюк, наиболее глубокий знаток архивных материалов указанного периода, автор монографий, ставших классикой жанра (см. Хлевнюк, 1996, 2010, 2015), что уровень централизации был одинаковым во всех сферах политического и социально-экономического развития на протяжении советской истории до 1953 г. (Хлевнюк, 2017, с. 75).

Следует помнить, что в годы НЭПа советское руководство понимало необходимость сочетания централизации и децентрализации. Например, представители партийной и советской элиты Уральской области неоднократно цитировали слова А.Н. Рыкова, на XII съезде правящей партии в мае 1923 г. (на тот момент, в условиях длительной болезни Ленина, А.Н. Рыков был фактическим руководителем правительства СССР – Совета Народных Комиссаров): «управлять огромной страной на основе бюрократического централизма невозможно. Нам нужны мощные областные центры с правами, далеко превышающими права и полномочия бывших губисполкомов» (Фельдман, 2016, с. 31).

Самостоятельность и новаторство отличали и подготовленный многочисленным коллективом авторов «Генеральный план хозяйства Урала на период 1927–1941 гг. и перспективы первого пятилетия (материалы к генеральному плану РСФСР и СССР)», рассматриваемый и как первый этап краевого планирования, и как база для «монографической проработки ряда основных проблем». Можно выделить два отступления от безусловного выполнения директивы центра: Генеральный план хозяйства Урала охватывал период не на одно пятилетие, а на три пятилетки. Кроме того, Уральский Генеральный план был опубликован до окончательного рассмотрения утверждения его центром, правда, под прикрытием неоднократных оговорок о *предварительном характере* текста документа (Фельдман, 2017).

Необходимость элементов самостоятельного управления регионов постоянно подчеркивали предвоенные пятилетние планы, прежде всего Первый пятилетний план (Проблемы реконструкции народного хозяйства ..., 1929). Конечно, реализация подобных планов и постановлений преломлялась созданием командно-административной системы.

Степень централизации управления экономикой в предвоенные годы: декларация и реальность

В силу сохранения множества факторов товарно-денежных отношений, уровня квалификации работников, противоречий регионального и отраслевого характера, гражданского и военного производства, запросов потребителей и возможностей производителей более низкий уровень централизации был характерен для управления экономикой.

В отрыве от финансового, материального, кадрового обеспечения планы форсированного наращивания производства промышленной и сельскохозяйственной продукции в отрасли или в регионе трудно было осуществить даже по решению Политбюро ЦК ВКП(б). Например, вопреки всем планам сдвига промышленности на Восток, к июню 1941 г. в Московской и Ленинградской областях располагались *до половины предприятий союзной военной промышленности*, традиционно, обладавших передовыми технологиями (Симонов, 1996, с. 98). Следствием такой ситуации, оборотной стороной концентрации капиталовложений, ведущих ученых, конструкторов, наиболее опытных инженеров и массива квалифицированных рабочих в двух столицах стал срыв задания руководства партии и правительства (принятого летом 1940 г.), нацеленного на серийное производство танков КВ на Челябинском тракторном заводе вплоть до прибытия из Ленинграда коллектива Кировского завода в октябре 1941 г. (Самуэльсон, 2010, с. 177, 190).

В литературе советской эпохи настойчиво прослеживалась мысль о существовании плановой экономики, предполагавшей гармоничное распределение ресурсов и установление кооперативных связей между предприятиями из единого центра. В реальности, как об этом свидетельствуют архивные источники о переписке руководителей предприятий, материалы судебных органов, мемуарная литература, на самом деле действовали квазирыночные взаимосвязи, прежде всего ограниченные товарно-денежные отношения (Хлевнюк, 2017, с. 75). Как в 1930-е гг. (Осокина, 2008), так и в годы войны (Федеров, 2016) большое значение имели неформальные связи.

Массовая поддержка режима обеспечивалась не только при помощи репрессий и уголовно-административных мер воздействия. «Чистки» и дискриминация дополнялись действием «социальных лифтов», периодическими попытками относительного смягчения репрессий и восстановления в правах части «чуждых» слоев населения, поворотом идеологических канонов к некоторым традиционным историческим ценностям (Хлевнюк, 2017).

Представления о том, что централизация, доведённая до значительных пределов, способна сама по себе гарантировать действенность военной экономики, не подтверждается конкретно-историческими исследованиями, подталкивая историков вновь ставить вопрос о взаимодействии централизации и децентрализации как необходимом условии успешной мобилизации.

В общем виде такая модель балансов может быть представлена следующим образом. Повышение централизации сверх определённого уровня вело к управленческому ступору, поскольку детальные согласования действий многочисленных агентов системы в оптимальные сроки были невозможны. Легальная и нелегальная децентрализация управления в экономике, напротив, позволяла оперативно маневрировать ресурсами в условиях ежедневно менявшейся обстановки (Хлевнюк, 2018, с. 59).

Ведомственные и региональные интересы постоянно вступали в конфронтацию с усиленным тенденций к сверхцентрализации. В результате в пограничных межведомственных и межрегиональных зонах нарастало напряжение, вызывая потребность в возникновении новых форм децентрализации, стимулирующих гибкость управления.

По мысли немецкого историка-советолога Ш. Мерля, развитие децентрализации, несомненно, стимулировалось негативными эффектами централизации, породившей многочисленные бюрократические препоны (Мерль, 2017, с. 307). Если к этому добавить, что волонтаристские решения, соединенные с жестким централизмом, приводили к кризисным ситуациям в экономике, очевидно, что советское руководство постоянно нуждалось в антикризисных решениях. Все попытки формировать экономику в соответствии с коммунистической доктриной на практике терпели столь серьезные поражения, что вызывали угрожавшие власти кризисы, преодолеть которые можно было лишь отказавшись от идеологических принципов и обратившись к прагматическим подходам.

Мерль ссылается на позицию, высказанную видным исследователем советской экономики английским историком Д. Р. Дэвисом, обратившим внимание на то, что драматический опыт кризисных событий в годы первой пятилетки вызвал определенную «деидеологизацию» экономической политики, подтолкнув советское руководство к более прагматическому пониманию принципов функционирования. Задача сохранения видимости централизованного управления системой допускала управленческое поведение, в сущности, противоречившее ей. Например, предприятия в случае выполнения плана могли рассчитывать на «снисхождение» в случае выпуска некачественной продукции (Мерль, 2017, с. 314).

Что же касается приведенной Мерлем мысли Дэвиса о том, что примерно с 1932 г. командная экономика начала сливаться с «теневой» (Мерль, 2017, с. 314), перед нами только частный случай, сегмент широчайшего пространства действия неформальной рыночной экономики. За стенами Кремля проходила та жизнь, которая явно не укладывалась в догмы марксистской теории. Внедрение сверху, принудительно, командной экономики уродовало рынок, но не могло истребить его. Более того, командная экономика не могла существовать без рынка, ведь он выполнял важнейшие социально-экономические функции, не только паразитируя на плановом государственном хозяйстве, но и помогая плановой экономике выжить, компенсируя дефицит товаров и перераспределяя товарные ресурсы (Осокина, 2008, с. 13).

Исследование Ш. Мерля выделяет и систематизирует «директорские стратегии управления», варианты поведения представителей директорского корпуса и способы приспособления к зачастую нереальным планам, поступающим сверху. *Директорские стратегии управления* были весьма различны: манипулирование докладывавшейся «наверх» информацией, чтобы получить «выполнимые плановые задания»; накопление предприятием необходимых ресурсов без передачи информации об этом «наверх» как реакция на несвоевременные поставки необходимых для производства материалов и комплектующих; использование «черного» рынка, когда предприятия добывали необходимые ресурсы, прибегая к услугам «толкачей», получая часть товаров «в обмен» или после специального заказа на их изготовление; манипулирование суммарными данными о выполнении. Однако их объединяло одно: *все они находились в противоречии с официальным описанием системы*, являясь однозначным нарушением правил, ведущим к наказанию (Мерль, 2017, с. 316–317).

В результате практика контроля дополнительно санкционировала нарушения правил и «теневую» экономику. В промышленности вознаграждались

управленцы, отличавшиеся готовностью к риску и находчивостью в обращении с государственными предписаниями. Руководители, не умевшие выполнять план с помощью незаконных средств, напротив, устранились. Этот, без сомнения, жестокий «отбор лучших» во многом объясняет экономический успех, достигнутый СССР (Мерль, 2017, с. 318).

А.В. Маркевич, изучивший протоколы коллегий наркомата тяжелой промышленности за 1930–1939 гг., пришел, на первый взгляд, к парадоксальному выводу. Из протоколов коллегий наркоматов следовало, что коллегии не утверждали и даже не рассматривали «общие» годовые планы наркоматов. Процесс годового планирования в коллегии наркомата заканчивался одобрением плановых заданий главкам. Максимум, что рассматривала коллегия, это итоговые варианты годовых планов наркомата по труду и себестоимости, финпланы, планы распределения.

Работа по согласованию плановых заданий главкам по производству полностью *перепоручалась функциональным подразделениям наркомата*, и прежде всего плановому сектору. Последний на основании указаний, полученных от коллегии, должен был готовить новый вариант общих «годовых контрольных цифр» наркомата. Из-за отсутствия времени эти изменения вносились плановым сектором наркомата самостоятельно и не проходили обсуждение коллегии (Маркевич, 2004).

Таким образом, по утверждению А.В. Маркевича, в 1930-е гг. «общие» наркоматовские планы не только официально не утверждались, но и в процессе выполнения постоянно корректировались. Отсутствие официально утвержденных планов облегчало внесение в них коррективов. Новые варианты планов в большинстве случаев также не утверждались официально. Отсутствие утвержденных «общих» наркоматовских планов только облегчало достижение этих целей (Маркевич, 2004, с. 39, 41, 42). Как видно, внешняя парадоксальность вывода Маркевича о стремительной переменчивости утверждаемых и неутверждаемых планов хорошо вписывается в определение «управляемая экономика», и достаточно далека от категории «плановая».

Американский специалист по досоветской и советской России П. Грегори и британский историк М. Харрисон полагают, что подобная ситуация экономической жизни в СССР, как видимая (строго централизованная), так и закулисная (квазирыночная, теневая), вполне устраивала всех субъектов, участвовавших в производстве, включая властные структуры. Плановики не могли эффективным образом конкретизировать планы и, вместо того чтобы брать на себя ответственность за конкретизацию и привлечение субподрядчиков, предпочитали лгать на уровне хозяйственных ведомств и ниже.

Хозяйственным ведомствам также импонировала эта ситуация, поскольку они имели возможность свободно решать, как лучше достичь намеченных плановых показателей, выраженных в рублях. В этот момент процесс распределения в административно-командной экономике по форме начинал напоминать рыночные отношения (Грегори, Харрисон, 2014, с. 296).

Поддержав высказанную выше позицию, не могу не отметить, что приближение войны заставило советское руководство более жестко предъявлять требования к качеству выпускаемой оборонной продукции (Мельников, 2017, с. 61, 64). Были повышены требования к точности и строгому выполнению

норм технологического процесса и чертежей. Началось массовое применение на заводах современных контрольно-измерительных приборов, расширено число измерительных приборов, были сделаны первые шаги по автоматизации станков (Шахурин, 1984, с. 81–84).

Но в чем бесспорно правы П. Грегори и М. Харрисон споры хозяйственников различных уровней обычно разрешались неформальными способами, хотя в распоряжении имелись также административные и судебные средства. Аналогичное суждение можно вынести и при оценке характера связей горизонтального уровня по линии партийных органов предприятия; формальные связи между хозяйственными наркоматами, местными органами власти и производственными организациями фактически отсутствовали, несмотря на то что горизонтальное взаимодействие во всех экономиках является основой специализации и обмена.

Единственным выходом могло стать развитие несанкционированных горизонтальных связей, способных уменьшить риски постоянно возрастающих заданий и частых ошибок планирования (Грегори, Харрисон, 2014, с. 261).

П. Грегори и М. Харрисон подчеркивают: считалось нормой экономической жизни всего советского периода получение предприятием в середине планового периода меняющихся заданий по объему и ассортименту выпускаемой продукции, а качественные индикаторы (показатели себестоимости, производительности труда и т.п.) устанавливались задним числом при составлении отчетности (Грегори, Харрисон, 2014, с. 264).

Мысль о преобладании *хаотичности* в реальном планировании, имеющей пагубные последствия для экономики, действительно прослеживается сквозь все исследование П. Грегори и М. Харрисона. Но авторы вместе с тем отмечают: «не все решения, принятые на высшем уровне, были неэффективными и нерациональными. Если бы это было так, экономика едва ли смогла бы вырасти, пережить натиск Германии во время Второй мировой войны и создать современную ядерную и аэрокосмическую промышленность. По ряду аспектов процесс принятия экономических решений при Сталине шел лучше, чем предсказывали те, кто считал социалистическое планирование нежизнеспособным» (Грегори, Харрисон, 2014, с. 305).

В этой связи критика публикации П. Грегори и М. Харрисона как *заведомо идеологизированной* (Шалак, 2015) выглядит необоснованной. Указанные авторы обвиняются в представлении директивной экономики как «однозначно деструктивной и губительной». «Невозможно найти ни одного позитивного момента в их изложении», – восклицает иркутский историк А. В. Шалак (Шалак, 2015, с. 798).

Однако куда более неубедительно выглядит тезис самого критика об «отношении Сталина к процессу планирования... как к процессу творческому, живому, корректируемому по ходу его выполнения...», в рамках которого «центральные органы власти постоянно поддерживали контакты с местными и вникали во многие детали, поправляли и отработывали в ходе реализации различные подходы, искали и находили прорывные решения, поощряли думающих и подстегивали нерадивых, анализировали допущенные ошибки» (Шалак, 2015, с. 799). С учетом того, что в 1936–1938 гг. в ходе массовых репрессий против номенклатурных кадров произошла замена примерно половины хозяйственных руководителей,

входивших в номенклатуру ЦК ВКП(б) – от наркомов до руководителей крупных предприятий (Хлевнюк, 2018, с. 60) (выделено мною – М. Ф.), приведенный выше пассаж Шалака выглядит голосом из прошедшей эпохи.

Уничтожение в 1936–1938 гг. значительной части специалистов вызвало, по мнению подавляющего большинства специалистов, серьёзные экономические трудности. Многие новые работники не справлялись со своими обязанностями, так как не обладали необходимыми знаниями и опытом. Это вызывало дальнейшее перемещение кадров.

Однако внешнеполитический фактор – Мюнхенский сговор в октябре 1938 г. – стал серьёзным предупреждением Сталину о грядущей агрессии против СССР. В силу этого диктатор вынужден был принимать более рациональные решения, не меняющие, впрочем, тоталитарного характера политического режима. Наши исследования (Постников, Фельдман, 2008) подтверждают, что взаимодействие централизации и децентрализации прослеживается и в предвоенный период.

Шаги по усилению централизации хорошо известны – Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г., удлинивший рабочий день и рабочую неделю, вводивший уголовные наказания за опоздания и самовольный уход с предприятий. По Указу от 26 июня до начала войны, т.е. всего за год, были осуждены более трех миллионов человек, из которых 480 тыс. попали в тюрьму (Хлевнюк, 2015, с. 256).

Вместе с тем характерный для 1939–1941 гг. высокий уровень стабильности в руководстве наркоматов обеспечивал относительную безопасность директорам предприятий. Хотя в целом кадровая ротация на уровне предприятий была заметной, в том числе в связи с невыполнением производственных планов, она не имела характера сплошных чисток. Директорский корпус, представленный, как правило, молодыми выдвиженцами, получил в рамках правительственного задания определенную самостоятельность (Богуненко, 2005, с. 52–57).

Все попытки наведения порядка на производстве в предвоенный период были связаны со стремлением упорядочения технологической дисциплины. В наиболее «чистом виде» это происходило в авиационной промышленности, где проведенное детальное сравнение с германскими аналогичными предприятиями привело к осознанию Сталиным и его окружением глубины отставания по всему спектру конструирования и производственных работ (Мухин, 2006, с. 291–299). Определенное расширение прав (и ответственности!) руководства Наркомата авиапромышленности (Шахурин, 1984, с. 79–89) позволяло оперативно решать вопросы перемещения персонала и оплаты труда. По наблюдению историка авиации М. Ю. Мухина, чем более восточнее находился авиазавод, тем активнее наркомат мог регулировать вопросы закрепления кадров (Мухин, 2006, с. 239, 241).

Подобное, весьма ограниченное, расширение прав наркоматов на основании директив высших органов власти было попыткой централизованного регулирования децентрализации. основополагающие принципы административно-плановой системы предполагали, что все нарушения её правил должны быть прописаны и ограничены чёткими рамками. Вместе с тем следование этому принципу на практике оказалось проблематичным.

Бюрократический стиль руководства в лихорадочной, и даже авральной обстановке последних предвоенных месяцев (Соколов, 2012, с. 459) превращался в помеху реализации принятых решений. Так, в справке комиссии Г.М. Маленкова на имя Сталина (январь 1940 г.) *бюрократический стиль* руководства Наркомата авиапромышленности в 1938–1939 гг., базирующийся на «внешних эффектах и количественных показателях», назывался недопустимым, «основанным на штурмовщине и погоней за количеством в ущерб качеству» (Соколов, 2012, с. 456, 457). Однако, как показывают современные исследования (Соколов, 2012, с. 459, 485), штурмовщиной и непоследовательностью отличались действия и высшего советского руководства в 1940 – июне 1941 гг.

Сама же бюрократическая логика действий аппарата управления, как правило, вела к превращению разрешённых эпизодических отступлений от инструкций в постоянно действующие. Выход за санкционированные границы децентрализации, самовольное превращение временных и ситуативных разрешений в постоянные диктовались потребностями преодоления многочисленных проблем и узких мест, которые возникали в предвоенный период практически каждый день.

Наиболее частые случаи таких нарушений касались самостоятельной корректировки объёмов и сроков выполнения заданий и планов, установленных правительством. Широко применялась несанкционированная переброска материальных ресурсов и рабочей силы. В ряде случаев наркоматы и предприятия стремились установить прямые хозяйственные связи с контрагентами, минуя сложную систему планового регулирования таких обменов (Мухин, 2006, с. 217–226).

Третий пятилетний план подразделял территорию РСФСР на девять экономических районов. Среди них особое место (в связи с удаленностью от западных границ) занимал район Урала и Западной Сибири.

Координация действий в экономической сфере областей, трестов и предприятий во многом ложилась на партийные органы – обкомы ВКП(б). Например, летом 1940 г. секретарям обкомов ВКП(б) постановлением ЦК ВКП(б) и СНК СССР была вменена обязанность «взять под личное наблюдение выполнение заказов Наркомата авиапромышленности» (Соколов, 2012, с. 458). Деятельность секретарей горкомов и обкомов партии оценивалась во многом по тому, вспоминает нарком авиапромышленности А.И. Шахурин, «насколько они хорошо помогали авиационной промышленности» (Шахурин, 1984, с. 79).

Обкомы ВКП(б) Урала в предвоенный период активно занимались обеспечением оборонных предприятий кадрами, жильем, недостающим оборудованием, перераспределяли ресурсы для обеспечения выпуска военной продукции, нередко изменяя рамки ранее принятых программ.

Выводы

Регулярное принятие подобных ограничивающих директив свидетельствовало как о стремлении Сталина и его окружения держать под контролем процесс децентрализации, так и о том, что самостоятельные действия наркоматов, обкомов и предприятий в предвоенный период получили достаточно широкое

распространение. Корректируя централизацию, партийные структуры и наркоматы, с одной стороны, опирались на разрешающие решения высших органов власти, с другой – сами, действуя автономно, расширяли рамки дозволенного.

Практика жесточайших наказаний за малейшее нарушение ограничивала пределы самостоятельности, сдерживая инициативу и скорость выполнения государственных заданий. Необходимость выполнения сложнейших производственных заданий оборонного характера в условиях приближения войны сдерживала размах и суровость самого наказания за отклонения от безусловного выполнения поручений Центра (Шахурин, 1984, с. 89). Сталинская управленческая система и ее руководитель в последние предвоенные месяцы натолкнулись на барьеры объективного характера.

Судьба режима теперь напрямую зависела от качества и быстроты действий «полководцев экономики» – хозяйственников различных уровней, и, осознавая такую зависимость, Сталин мог в первые месяцы 1941 г. ошеломить собранных на совещание наркомов словами о том, что он извлекает «определенную пользу от встреч с молодым наркомом авиапромышленности А.И. Шахуриным (Шахурин, 1984, с. 92). Уже приближение войны позволило куда более четко увидеть пределы «абсолютной» диктатуры.

Расправа с «молодым наркомом» произойдет уже после войны: самостоятельность в тоталитарном обществе рано или поздно наказуема. Труднее было расправиться с децентрализацией: объективная реальность трудно наказуема, даже для лиц с неограниченной властью.

Дальнейшее изучение указанной проблемы возможно на основе изучения документов более широкого круга отраслевых наркоматов, прежде всего в период первого полугодия 1941 г. Практически неизученным является процесс подготовки и проведения Восемнадцатой всесоюзной партийной конференции в феврале 1941 г., давшей критическую оценку состоянию экономики СССР.

Список литературы

1. Богуненко, Н.Н. (2005). *Б. Музруков*. М.: Молодая гвардия.
2. Грегори, П., Харрисон, М. (2014). Распределение в условиях диктатуры: исследование на базе архивного материала сталинской эпохи. *Экономическая история. Ежегодник* (с. 351–330).
3. Ермолов, А.Ю. (2014). За фасадом сверхцентрализации: влияние борьбы ведомств на конверсию и реконверсию в СССР в середине 1940-х гг. *Экономическая история. Ежегодник* (с. 390–402).
4. Есиков, С.А. (2010). *Российская деревня в годы нэпа: К вопросу об альтернативности сталинской коллективизации (по материалам Центрального Черноземья)*. М.: РОССПЭН.
5. Маркевич, А.В. (2004). Была ли советская экономика плановой? Планирование в наркоматах в 1930-е гг. *Экономическая история: Ежегодник. 2003* (с. 20–54).
6. Мельников, Н.Н. (2017). *Модернизация танковой промышленности СССР в условиях Великой Отечественной войны*. Екатеринбург: Сократ.

7. Мерль, Ш. (2017). Советская экономика: современные оценки. *Экономическая история. Ежегодник* (с. 303–349).
8. Мухин, М.Ю. (2006). *Авиапромышленность СССР в 1921–1941 гг.* М.: Наука.
9. Осокина, Е.А. (2008). *За фасадом «сталинского изобилия»: Распределение и рынок в снабжении населения в годы индустриализации. 1927–1941* (2-изд. доп.). М.: РОССПЭН.
10. Постников, С.П., Фельдман, М.А. (2008). *Социокультурный облик рабочих России и СССР. 1900–1941 гг.* М.: РОССПЭН.
11. *Проблемы реконструкции народного хозяйства на пятилетие (пятилетний план на пятом съезде советов госпланов)*. (1929). М.: Плановое хозяйство.
12. Самуэльсон, Л. (2010). *Танкоград: секреты русского тыла, 1917–1953.* М.: РОССПЭН.
13. Симонов, Н.С. (1996). *Военно-промышленный комплекс СССР в 1920–1950-е гг.: темпы экономического роста, структура, организация производства и управление.* М.: РОССПЭН.
14. Соколов, А.К. (2012). *От военпрома к ВПК: советская военная промышленность. 1917 – июнь 1941 гг.* М.: Новый хронограф.
15. Федоров, А.Н. (2016). «Танковый король» и «опальный генерал»: рождение легенды об Исааке Зальцмане. *Новейшая история России*, 1(15), 109–133.
16. Фельдман, М.А. (2016). Восприятие нэпа региональной элитой в конце 1923 г. *Вопросы истории*, 12, 29–40.
17. Фельдман, М.А. (2017). Генеральный план развития Уральской области: на 1926–1941 гг.: между мифом и реальностью. *Международная научная конференция «Эпоха социалистической реконструкции: идеи, мифы и программы социальных преобразований». 8–10 сентября 2017* (с. 154–171). Екатеринбург, Изд-во УРФУ.
18. Хлевнюк, О.В. (1996). *Политбюро. Механизмы политической власти в 1930-е годы.* М.: РОССПЭН.
19. Хлевнюк, О.В. (2010). *Хозяин: Сталин и утверждение сталинской диктатуры.* М.: РОССПЭН.
20. Хлевнюк, О.В. (2015). *Сталин. Жизнь одного вождя.* М.: АСТ.
21. Хлевнюк, О.В. (2017). Сталинский период советской истории. Исторические тенденции и нерешенные проблемы. *Уральский исторический вестник*, 56(3), 71–80.
22. Хлевнюк, О.В. (2018). Советские наркоматы и децентрализация управления экономикой в годы Великой Отечественной войны. *Российская история*, 4, 58–72.
23. Черепанов, В.В. (2006). *Власть и война: Сталинский механизм государственного управления в Великой Отечественной войне.* М.: Известия.
24. Шалак, А.В. (2015). Идеология вместо фактов, или Как интерпретируют нашу экономическую историю. *Историко-экономические исследования*, 16(4), 791–809. Иркутск: Изд-во Байкальского гос. ун-та. doi: 10.17150/2308-2588.2015.16(4).791-809

25. Шахурин, А.И. (1984). *Крылья победы*. М.: Политиздат.

References

1. Bogunenko, N.N. (2005). *B. Muzrukov*. Moscow: Molodaya gvardiya.
2. Cherepanov, V. V. (2006) *Vlast i voina: Stalinskii mekhanizm gosudarstvennogo upravleniia v Velikoi Otechestvennoi voine* [Power and war: Stalin's mechanism of state administration in the Great Patriotic War]. Moscow: Izvestia.
3. Ermolov, A. Yu. (2014). *Za fasadom sverhcentralizacii: vliyanie bor'by vedomstv na konversiyu i rekonversiyu v SSSR v seredine 1940-h gg.* [Behind the facade of over-centralization: the impact of departmental struggles on conversion and reconversion in the USSR in the mid-1940s.]. *Ekonomicheskaya istoriya. Ezhegodnik* (pp. 390–402).
4. Esikov, S. A. (2010). *Rossijskaya derevnya v gody ne'pa: K voprosu ob al'ternativnosti stalinskoj kollektivizacii (po materialam Central'nogo Chernozem'ya)*. [Russian village in the years of NEP: to the question of alternatives to Stalin's collectivization (based on the materials of the Central black earth region)]. Moscow: ROSSPEN.
5. Fedorov, A.N. "Tankovyj korol'" i "opal'nyj general": rozhdenie legendy ob Isaake Zal'cmane [The "tank king" and the "disgraced general": the birth of the legend of Isaac Saltzman]. *Novejschaya istoriya Rossii*, 1(15), 109–133.
6. Feldman, M.A. (2016). *Vospriyatie ne'pa regional'noj elitoy v konce 1923 g.* [The perception of NEP by the regional elite at the end of 1923], *Voprosy istorii*, 12, 29–40.
7. Feldman, M.A. (2017). *Generalnyi plan razvitiia Uralskoj oblasti na 1926–1941 gg mezhdu mifom i realnostiu* [The General plan of development of the Ural region: for 1926–1941: between myth and reality]. *International scientific conference "Era of socialist reconstruction: ideas, myths and programs of social transformations". 8–10 September 2017* (pp. 154–171). Ekaterinburg, Publishing house of the Ural Federal University.
8. Gregory, P., & Harrison, M. (2014). *Raspredelenie v usloviyah diktatury: issledovanie na baze arhivnogo materiala stalinskoj epohi* [Distribution under dictatorship: a study based on archival material of the Stalin era]. *Ekonomicheskaya istoriya. Ezhegodnik* (pp. 351–330).
9. Khlevnyuk, O.V. (1996). *Politbyuro. Mekhanizmy politicheskoi vlasti v 1930-e gody* [Politburo. Mechanisms of political power in the 1930s.]. Moscow: ROSSPEN.
10. Khlevnyuk, O.V. (2010). *Hozyain: Stalin i utverzhdenie stalinskoj diktatury* [Host: Stalin and the establishment of the Stalinist dictatorship]. Moscow: ROSSPEN.
11. Khlevnyuk, O.V. (2015). *Stalin. Zhizn' odnogo vozhdia*. [Stalin. The life of one leader]. Moscow: AST.
12. Khlevnyuk, O.V. (2017). *Stalinskii period sovetsoj istorii Istoricheskie tendentsii i nereshennye problemy* [The Stalinist period of Soviet history. Historical trends and unresolved issues]. *Ural'skij istoricheskij vestnik*, 56(3), 71–80.

13. Khlevnyuk, O.V. (2018). Sovetskie narkomaty i detsentralizatsiia upravleniia ekonomikoi v gody Velikoi Otechestvennoi voiny [Soviet people's Commissariat and decentralization of economic management during the Great Patriotic War]. *Rossijskaya istoriya*, 4, 58–72.

14. Markevich, A.V. (2004). Byla li sovetskaya ekonomika planovoj? Planirovanie v narkomatah v 1930-e gg. [Was the Soviet economy planned? Planning in the people's Commissariat in the 1930s]. *Ekonomicheskaya istoriya. Ezhegodnik* (pp. 20–54).

15. Mel'nikov, N.N. (2017). *Modernizatsiya tankovoj promyshlennosti SSSR v usloviyah Velikoj Otechestvennoj vojny* [Modernization of the tank industry of the USSR in the conditions of the Great Patriotic War]. Ekaterinburg: Socrates.

16. Merle, Sh. (2017). Sovetskaya ekonomika: sovremennye ocenki [The Soviet economy: a modern assessment]. *E'konomicheskaya istoriya. Ezhegodnik. 2016–2017* (pp. 303–349).

17. Mukhin, M. Yu. (2006). *Aviapromyshlennost' SSSR v 1921–1941 gg.* [Aircraft industry of the USSR in 1921–1941]. Moscow: Science.

18. Osokina, E.A. (2008). *Za fasadom «stalinskogo izobilija»: Raspredelenie i rynek v snabzhenii naseleniya v gody industrializatsii. 1927–1941* [Behind the facade of “Stalin's abundance”: Distribution and market in the supply of the population in the years of industrialization. 1927–1941] (2nd ed., add.). Moscow: ROSSPEN.

19. Postnikov, S.P., & Feldman, M.A. (2008). *Sociokul'turnyj oblik rabochih Rossii i SSSR. 1900–1941 gg.* [Socio-cultural image of the workers of Russia and the USSR. 1900–1941 gg.]. Moscow: ROSSPEN.

20. *Problemy rekonstrukcii narodnogo hozyajstva na pyatiletie (pyatiletnij plan na pyatom s'ezde sovetov gosplanov)* [Problems of reconstruction of the national economy for five years (five-year plan at the fifth Congress of Soviets of state plans)]. (1929). Moscow: Planovoe xozyajstvo.

21. Samuelson, L. (2010). *Tankograd: sekrety russkogo tyla, 1917–1953* [Tankograd: secrets of the Russian rear, 1917–1953]. Moscow: ROSSPEN.

22. Shakhurin, A.I. (1984). *Kryl'ya pobedy* [Wings of victory]. Moscow: Politizdat.

23. Shalak, A.V. (2015). Ideologiya vmesto faktov ili kak interpretiruiut nashu ekonomicheskuiu istoriiu [Ideology instead of facts, or how our economic history is interpreted]. *Istoriko-ekonomicheskie issledovaniya*, 16(4), 791–809. Irkutsk: Izdvo Bajkal'skogo gos. un-ta. doi: 10.17150/2308-2588.2015.16(4).791-809

24. Simonov, N.S. (1996). *Voенно-promyshlennyj kompleks SSSR v 1920–1950-e gg.: tempy ekonomicheskogo rosta, struktura, organizatsiya proizvodstva i upravlenie* [The military-industrial complex of the USSR in the 1920–1950s: the rate of economic growth, structure, organization of production and management]. Moscow: ROSSPEN.

25. Sokolov, A.K. (2012). *Ot voenproma k VPK: sovetskaya voennaya promyshlennost'. 1917 – iyun' 1941 gg.* [From the military industry to the military-industrial complex: Soviet military industry. 1917 – June 1941]. Moscow: Novyj xronograf.