

А.Ю. Ермолов

Институциональные изменения в управлении советской военной промышленностью в 1920–1940-е годы¹

Мой доклад будет посвящен тому, как управлялась военная промышленность в рассматриваемый период высшими органами власти, как складывались органы отраслевого управления, какими были их отношения с другими ведомствами, кто и как руководил отраслью. Это будет история становления и реформирования организационных структур в сложных внешних условиях. Следует отметить, что вопрос подбора высших управленческих кадров тоже является частью функционирования институтов, и в силу этого то, какой человеческий материал выдвигался в рамках данных институтов на руководящие посты, тоже приобретает важное значение.

Исходным пунктом для рассмотрения проблемы, выходящим за хронологические рамки, будет система управления военной промышленностью в Российской империи начала XX века. Сравнение с ним будет необходимо для понимания тех институциональных изменений, которые произошли в военной промышленности в дальнейшем (а также и выявления того, что осталось неизменным, несмотря на все социально-политические потрясения). В первую очередь следует отметить, что в военной промышленности велика была роль государственного сектора. Частный сектор значительно уступал госсектору по своим возможностям. В рамках госсектора не было единой структуры управления военной промышленностью, она была рассредоточена между тремя министерствами, что вызвало проблемы организации взаимодействия между ними.

Во время Первой мировой войны был создан координирующий военную промышленность орган — Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по обороне государства, который взял под свой надзор как государственную, так и частную военную промышленность. После революции этот орган был преобразован во второстепенную структуру (совещание по финансированию предприятий). Но очень скоро в ходе Гражданской войны появился его аналог: Совет рабочей и крестьянской обороны. В докладе не будет подробно рассмотрена эволюция органов управления военной промышленностью в ходе Гражданской войны, так как это довольно сложная история в которой содержится калейдоскоп быстро возникающих и

¹ © А.Ю. Ермолов, 2017 г.

исчезающих органов управления, при этом сам объект управления от этих органов оказывался крайне далек.

Поэтому рассмотрение истории формирования советских органов управления военной промышленностью в данном докладе начнется с 1921 года, когда в условиях окончания Гражданской войны началась реорганизация управления военной промышленностью. В начале года под контроль Главного управления военной промышленности при ВСНХ перешла большая часть военной промышленности. ГУВП возглавлял старый большевик П.А. Богданов, большевик с дореволюционным стажем, имевший очень качественное высшее техническое образование (Московское высшее техническое училище) и опыт работы в коммунальном хозяйстве Москвы (управлял городской газовой сетью).

Авиастроение управлялось отдельно, войдя в состав объединения «Промвоздух» Главного управления Воздушного флота. Важным отличием от имперского периода, помимо исчезновения частной военной промышленности, было изменение отношений с военными. Военная промышленность выходит из под их контроля, приобретая свою собственную организацию в рамках гражданской системы управления промышленностью. Последней из под власти военных вышла авиационная промышленность. Это произошло в результате создания Авиатреста в 1925 году.

В условиях НЭПа военная промышленность постоянно сталкивалась с проблемами финансирования, что вело к частым столкновениям как с военными, так и финансовыми ведомствами. Внутренняя структура управления соответствовала другим отраслям государственной промышленности того времени: заводы включались в тресты и синдикаты.

1930-е годы стали периодом формирования новой системы управления советской промышленности. Прежние принципы организации управления тяжелой промышленностью периода НЭПа неизбежно должны были сильно трансформироваться. Но конкретные формы, которым предстояло возникнуть в результате этой трансформации, были изначально не ясны. В результате в этот период шел интенсивный поиск наиболее подходящих форм управления промышленностью, сопровождавшийся частыми реорганизациями.

На финальном этапе своего существования, в начале 1930 года ГВПУ пережило очередную реорганизацию, в ходе которой превратилось в хозрасчетное объединение военных заводов. Но эта последняя попытка действовать в рамках принципов управления 1920-х годов окончилась вместе с

реорганизацией ВСНХ, и военная промышленность попадает под контроль нового учреждения: Главного военно-мобилизационного управления Наркомата тяжелой промышленности. Таким образом руководство зарождающейся отрасли оказалось в руках наркома Г.К. Орджоникидзе и его заместителя И.П. Павлуновского, руководившего Главным военно-мобилизационным управлением.

Орджоникидзе был профессиональным революционером, а его образование ограничивалось двухклассным училищем, фельдшерской школой и партийной школой в Лонжюмо. В период Гражданской войны он, несомненно, показал высокие организаторские способности, но отсутствие фундаментального образования и опыта работы мешало ему эффективно руководить промышленностью. Это способствовало формированию специфического управленческого стиля, для которого был характерен жесткий административный нажим.

И.П. Павлуновский был профессиональным революционером, членом партии с 1905 года. Уровень образования Павлуновского был выше, чем у Орджоникидзе, но юридическая специализация была далека от его будущей сферы деятельности по руководству военной промышленностью. В период гражданской войны Павлуновский начал карьеру в ВЧК, затем ОГПУ, где занимал высокие посты, например, полномочного представителя ВЧК в Сибири, полномочный представитель ОГПУ в Закавказье. Но дальнейшей карьере Павлуновского в советских спецслужбах помешал конфликт с Л.П. Берией, после которого Павлуновский перешел в наркомат Рабоче-Крестьянской инспекции. Воспользовавшись на новом месте старыми навыками, он развернул кампанию по борьбе с вредительством в военной промышленности, направленную против начальника Главного военно-промышленного управления ВСНХ А.Ф. Толоконцева и его правой руки, бывшего генерала В.С. Михайлова, видного специалиста в области военной промышленности, автора интересного труда о работе военной промышленности России в период Первой мировой войны. Развернутая Павлуновским кампания принесла ему успех: Толоконцев был смещен со своей должности, Михайлов — арестован и расстрелян. Развивая достигнутый успех, Павлуновский занял пост созданного в рамках ВСНХ Главного военно-мобилизационного управления (ГВМУ), под контроль которого постепенно перешла большая часть советской военной промышленности (только авиапром сумел отстоять свою независимость от Павлуновского). При расформировании ВСНХ главк Павлуновского перешел в подчинение Наркомтяжпрома. В целом Г.К. Орджоникидзе и И.П. Павлуновский насаждали сходную административную

культуру и, несомненно, хорошо сработались, но не могли компенсировать недостатки друг друга.

Ключевые решения по развитию отрасли принимались в начале 1930-х годов двумя высшими инстанциями: Политбюро ЦК ВКП(б), Комиссией обороны при Совете труда и обороны (возглавлялась В.М. Молотовым), т.е. наблюдался партийно-правительственный дуализм. Комиссия обороны, конечно, должна была подчиняться Политбюро в рамках партийной дисциплины, и признавала высший авторитет «инстанции», но фактически была самостоятельным центром принятия решений принципиальной важности, в том числе «развивающих» (фактически, корректирующих) решения, принятые Политбюро. Кроме того, в управление военной промышленностью активно вмешивался Реввоенсовет, существовавший до 1934 года.

Что касается взаимодействия с военным ведомством, то для военной промышленности решающее значение приобрели связи с его отдельными структурами, а не с наркоматом обороны в целом.

Так, ключевую роль в управлении танковой промышленностью играло Управление моторизации и механизации РККА. Фактически в начале 1930-х годов его влияние на развитие отрасли было выше, чем влияние Наркомтяжпрома и главка Павлуновского. Руководство Управлением находилось в руках И.А. Халепского. В начальный период гражданской войны телеграфист Халепский сумел выдвинуться в начальники связи 3-й армии. Удачно начав военную карьеру, он сумел выдвинуться дальше, став в 1920 году начальником управления связи РККА, после чего занимал и другие ответственные должности. Можно предполагать, что влияние Халепского в 1930-е годы подкреплялось тем, что в период Гражданской войны он неоднократно пересекался с И.В. Сталиным. Ряд работ Халепского, опубликованных в 1920-е годы, свидетельствует, что автор действительно интересовался техническими вопросами. Этот интерес, а также энергия и решительность, отчасти должны были компенсировать нехватку образования (четыре класса уездного училища). Аналогично в авиастроении велика была роль ГУ ВВС. Руководитель ГУ ВВС в 1920-е годы П.И. Баранов пересел в 1931 в кресло начальника Всесоюзного авиационного объединения.

После того, как в 1932 году военная промышленность не смогла добиться амбициозных задач, поставленных в рамках так называемой «Большой танковой программы», в 1933 году в составе ГВМУ был создан Спецмаштрест, первый орган управления танкостроительной отраслью. Во главе Спецмаштреста был поставлен К.А. Нейман, ранее заместитель начальника

Орудийно-Арсенального треста. Нейман, как и многие руководители начала 1930-х годов, выдвинулся в период гражданской войны, в ходе которой он командовал дивизией. На его плечи легло выполнение тяжелой задачи налаживания нормальной работы отрасли после провала лихорадочных попыток выполнить «Большую танковую программу». В 1935 году Спецмаштрест перешел в подчинение Главному управлению военной промышленности Наркомтяжпрома. В декабре 1936 года Наркомтяжпром перестал отвечать за управление военной промышленностью, которая перешла в подчинение Наркомату оборонной промышленности. В рамках этой структуры Спецмаштрест превратился в 8-е главное управление. В 1938 году 8-е главное управление возглавил А.А. Горегляд, представитель нового поколения советских управленцев. В отличие от предыдущих руководителей, у него не было революционных заслуг, но он имел профильное образование и опыт работы в промышленности. Руководители предыдущего поколения, в том числе упомянутые ранее Халепский, Павлуновский, Нейман, были репрессированы. На их место в конце 1930-х годов пришли молодые образованные технократы, что не могло не сказаться на качестве управления.

В 1939 году управление оборонной промышленности пережило новую реорганизацию, в результате которой Наркомат оборонной промышленности был разделен на несколько наркоматов меньшего размера. Возникли наркомат авиационной промышленности, наркомат вооружений, наркомат боеприпасов и наркомат судостроения. Танковая промышленность в ходе этой реорганизации не стала самостоятельным органом, а вошла в состав наркомата среднего машиностроения (НКСМ). В рамках этой «гибридной» структуры сочетались военное и гражданское производства. Главой НКСМ был В.А. Малышев, выдающийся организатор отечественной промышленности.

Разделение НКОП стало одним из последних звеньев в цепи многочисленных административных реорганизаций 1930-х годов, в ходе которых складывалась советская отраслевая система управления промышленностью. В дальнейшем сложившаяся отраслевая структура управления без принципиальных изменений просуществовала до реформы совнархозов, а после была восстановлена в прежнем виде и использовалась до перестройки и распада СССР.

В начале Великой Отечественной войны были проведены новые реформы. Возник новый орган власти: Государственный Комитет Обороны (ГКО), взявший в свои руки высшие управленческие полномочия по всем вопросам, в том числе по военной промышленности. Хотя ГКО был формально

коллективным органом, его принято рассматривать в первую очередь как прикрытие, используемое И.В. Сталиным для реализации неограниченной власти. Такой взгляд имеет под собой основание: действительно, большинство постановлений ГКО подписано Сталиным единолично. В то же время нельзя не отметить, что в отдельные периоды некоторые члены ГКО самостоятельно подписывали постановления без участия Сталина. В начальный период войны многие постановления по вопросам военной экономики подписывались В.М. Молотовым, а в заключительный период — Л.П. Берией. Последний, проявляя мудрую осторожность, оформлял их как распоряжения ГКО, а не как постановления. Тем не менее решаемые ими вопросы соответствовали именно уровню постановлений и порой даже «корректировали» постановления, ранее подписанные И.В. Сталиным.

Проекты постановлений ГКО по военной промышленности часто предлагались самими руководителями военной промышленности. Перед принятием они проходили согласование в Госплане и в других заинтересованных ведомствах. Разделение управления промышленностью на несколько десятков ведомств со своими интересами порождало постоянные трения и споры. Роль военных в этом процессе уже не была такой огромной, как в начале 1930-х годов. Глава ГАБТУ генерал Я. Н. Федоренко вмешивался в процесс подготовки стратегически важных для отрасли решений значительно меньше, чем его предшественник Халепский. С другой стороны, руководители ГАБТУ, ГУ ВВС и ГАУ стали более самостоятельными фигурами, чем раньше, так как после того, как И.В. Сталин взял на себя обязанности наркома обороны, эти структуры фактически превратились в самостоятельные ведомства, подчиненные напрямую главе государства (который к тому же не имел достаточно времени для вмешательства в их деятельность).

Каждый член ГКО получал под свой контроль несколько важных сфер деятельности. В рамках этих сфер деятельности он становился чем-то средним между покровителем, надсмотрщиком, лоббистом и третейским судьей в межведомственных конфликтах. По отношению к танковой промышленности эти функции до весны 1943 года выполнял В.М. Молотов, а с весны 1943 года до конца войны — Л.П. Берия. Кроме того, Берия отвечал за производство вооружений, а Г.М. Маленков - за авиационную промышленность и реактивную артиллерию. Поскольку ГКО не имел своего аппарата, эти люди опирались на профильные группы в аппарате Совнаркома (например, группу танков, возглавляемую Е. Кругловым).

Управленческий стиль В.М. Молотова и Л.П. Берии сильно отличался.

Молотов обычно стремился как можно тщательнее разобраться в проблеме. Поэтому обычной его реакцией на документ были дополнительные запросы информации. В результате решение могло быть более выверенным, но скорость его принятия увеличивалась. Кроме того, эти дополнительные запросы могли вызвать новый виток споров и взаимных обвинений между представителями различных ведомств. В отличие от Молотова, Берия обычно писал резолюции в стиле «прошу Вас договориться между собой», после чего стороны действительно обычно приходили к компромиссному соглашению. Кроме того, при Л.П. Берии значительно возросло влияние Е. Круглова, который начал писать на поступающих шефу через него документах рекомендации по решениям, чего он не позволял себе при Молотове.

Можно сказать, что Берия действовал в стиле «экономики согласований», и его методы работы можно считать начальными шагами по формированию этой системы отношений, господствовавшей в позднем СССР. То, что Берия в период войны значительно расширил сферу своего влияния, в то время как сфера влияния Молотова заметно сузилась, может служить мерилем успеха административного стиля первого. В то же время нельзя не отметить, что было бы ошибкой считать на этом основании Берию «гениальным менеджером». Берия не имел ни желания, ни возможности быть менеджером, управлять отраслями, которые ему получил курировать Сталин. Для этого существовали руководители соответствующих наркоматов. Берия же выступал не в качестве менеджера, а в качестве лоббиста и «согласователя» интересов разных ведомств. Именно в этом качестве он и добился успеха.

Важнейшим шагом в развитии танкостроительной отрасли стало создание Народного комиссариата танковой промышленности. Наркомат был создан в сентябре 1941 года на базе Наркомата среднего машиностроения. Создание наркомата было связано с необходимостью существенно расширить объемы производства танков, причем сделать это за счет привлечения производственных мощностей из других отраслей промышленности. Распыленность предприятий отрасли по нескольким наркоматам затрудняла управление. Любое постановление ГКО по танковой промышленности требовало согласованных действий не только наркомсредмаша, наркомчермета и наркомата вооружений, но и еще нескольких других промышленных наркоматов (тяжелого машиностроения, судостроения, нефтяной промышленности). Для руководства реорганизуемой отраслью необходима была отдельная структура с достаточно широкими полномочиями, способная наладить управление переходящими к изготовлению танков предприятиями.

Новая реорганизация управления отраслью произошла после окончания Великой Отечественной войны. В октябре 1945 года НКТП был переименован в Народный комиссариат транспортного машиностроения. НКБ стал наркоматом сельскохозяйственного машиностроения, а наркомат минометного вооружения — наркоматом машиностроения и приборостроения. Новые названия подчеркивали изменившийся характер деятельности отрасли, которая переключалась на конверсионные задачи. В следующем году все наркоматы были переименованы в министерства. Видимо, глобальная смена названий, затеянная И.В. Сталиным, была призвана подчеркнуть преемственную связь между советской и российской империями. Но каких-то существенных изменений в системе управления из-за этого переименования не произошло.

Высшее руководство военной промышленностью в послевоенный период осуществлялось в основном через постановления Совета министров СССР, что отражало сокращение сферы влияния партии и партийного аппарата. По-прежнему большая роль была у «покровителей» разных отраслей промышленности в ближайшем окружении Сталина, которое после прекращения деятельности ГКО приобрело неформальный характер. Межведомственные конфликты разворачивались преимущественно вокруг вопроса перераспределения производственных мощностей в ходе конверсии. Эта борьба служила инструментом, подталкивающим ведомства к осуществлению конверсионных программ, так как их наличие, а затем успешная реализация были весомым аргументом в борьбе за сохранение контроля над предприятиями. В целом перераспределение производственных мощностей не носило такого радикального характера, как в начале Великой Отечественной войны.

Подводя итоги следует отметить следующее. Как и следовало ожидать, основные стратегические решения, определяющие судьбу отрасли, принимались на уровне высших органов власти в стране. Изменения механизмов принятия решений в этой области отражали в первую очередь политические процессы, происходившие на уровне высшей власти: сосредоточение власти в руках И.В. Сталина, сокращение влияния партийных органов. В то же время нельзя не отметить, что принятие принципиально важных стратегических решений по разным причинам сопровождалось резким снижением управляемости, что создавало окно возможностей для воплощающих эти решения в жизнь руководителей более низкого уровня. Затем в более спокойные периоды управляемость восстанавливалась. Также следует отметить возрастающее качество управления на этом уровне за счет роста организационной культуры аппарата, что заметно даже на уровне

подготавливаемых этим аппаратом документов.

В управлении на всем протяжении периода важное место занимали контрольные органы, такие, как наркомат рабоче-крестьянской инспекции в начале, затем органы НКВД, уполномоченные ГКО и т.д. Органы военного ведомства в начале имели определяющее влияние на управление отраслью, однако постепенно по мере укрепления собственных отраслевых управленческих структур их роль снижалась. Зато по мере дальнейшего ветвления и усложнения ведомственной системы управления промышленностью возрастало значение конфликтов между разными органами управления экономикой.

С этой точки зрения крайне важными становились личные качества и опыт руководящего звена. На первом этапе деятельности отрасли в этой области были существенные проблемы. У руля находились люди, выдвинутые за революционные заслуги или за свою деятельность в ходе Гражданской войны, такие как Богданов, Павлуновский, Халепский, Нейман. Им не хватало специального образования и опыта работы, и эту нехватку они пытались компенсировать «административным нажимом», что создавало специфическую организационную культуру. Зато они были плотно включены в сети неформальных связей, охватывающих советскую элиту. Следующее поколение руководителей, пришедшее им на смену после волны репрессий 1937-1938 годов, было поколением образованных технократов. В то же время действовали они уже в рамках сложившейся организационной культуры. На начальном этапе своей деятельности они были свободны от связей и обязательств кланового характера. Однако постепенно они формировали между собой неформальные связи, а между ними и высшими руководителями государства складывались патрон-клиентские отношения, что в дальнейшем должно было оказать негативное влияние на управление.