5.2.7. Государственное и муниципальное управление

Научная статья
УДК 94(470+571):338.26"1928/1940"

АДМИНИСТРАТИВНО-КОМАНДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЦЕЛЕВОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ В ПЕРИОД ФОРСИРОВАННОЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ

Ортанова Юлия Аслановна, кандидат исторических наук, Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова, Россия, Нальчик, iuliia.ortanova@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматривается развитие административно-командных механизмов распределения материальных и финансовых ресурсов в советской экономике в период форсированной индустриализации 1928–1940 гг. Цель исследования заключается в систематизации функций органов директивного планирования и анализе организационных противоречий, возникавших при преобразовании государственных хозяйственных приоритетов в производственные задания. Методологическую основу составляют институциональный, историко-генетический и сравнительно-исторический подходы. Рассмотрено распределение функций между общегосударственными плановыми органами, отраслевыми наркоматами, трестами и предприятиями. Выделены основные механизмы корректировки плановых показателей, включая согласование ресурсных лимитов, ведомственные заявки и плановый торг. Систематизированы организационные издержки централизованного распределения, связанные с координацией, информационным обменом, мотивацией участников и административным контролем. На основе представленного количественного ряда сопоставлены показатели промышленного выпуска и занятости; выявлена необходимость разграничения роста валовой продукции и изменения выпуска в расчёте на одного работника. Сделан вывод о том, что директивное планирование сочетало возможности

концентрации ресурсов с ограничениями многоуровневого согласования и несовершенством информационных механизмов.

Ключевые слова: форсированная индустриализация; директивное планирование; распределение ресурсов; государственное управление; плановый торг; организационные издержки.

Original article

ADMINISTRATIVE-COMMAND MECHANISMS FOR THE TARGETED DISTRIBUTION OF RESOURCES DURING THE PERIOD OF FORCED INDUSTRIALIZATION

Ortanova Iuliia Aslanovna, Candidate of Historical Sciences, Kabardino-Balkarian State University named after H.M. Berbekov, Nalchik, Russia, iuliia.ortanova@yandex.ru

Abstract. This article examines the development of administrative mechanisms for allocating material and financial resources in the Soviet economy during the period of forced industrialization, 1928–1940. The study aims to systematize the functions of directive planning institutions and analyze the organizational contradictions involved in translating state economic priorities into production assignments. The methodological framework combines institutional, historical-genetic, and comparative historical approaches. The article examines the division of responsibilities among central planning agencies, sectoral commissariats, industrial trusts, and enterprises. Particular attention is paid to the revision of plan targets, the coordination of resource allocations, and bargaining between administrative levels. The study proposes a typology of organizational costs associated with centralized resource allocation, including coordination, information, incentive, and administrative costs. Using the numerical series presented in the manuscript, the article compares industrial output and employment indicators and distinguishes aggregate production growth from changes in output per worker. The findings suggest that directive planning combined the

capacity to concentrate resources with organizational constraints arising from multilevel coordination and imperfect information flows.

Keywords: forced industrialization; directive planning; resource allocation; public administration; planning bargaining; organizational costs.

Введение. Переход советской экономики к модели ускоренного промышленного строительства на рубеже 1920-1930-х гг. сопровождался формированием принципиально иной логики государственного управления хозяйственными процессами, в рамках которой распределение материальных, финансовых и трудовых ресурсов переставало опираться на рыночную конъюнктуру и подчинялось централизованно устанавливаемым приоритетам. Речь шла о формировании разветвлённой системы институтов, обеспечивавшей преобразование политических решений в конкретные производственные показатели на каждом уровне управления. Его изучение сохраняет познавательную ценность и в наши дни, поскольку позволяет проследить генезис тех административных практик, которые на протяжении десятилетий определяли облик отечественной системы государственного регулирования и отдельные элементы которых, трансформируясь, продолжают присутствовать в современном инструментарии публичного управления.

Для более точной реконструкции рассматриваемого механизма необходимо разграничивать несколько функционально различных процессов, которые в административно-командной системе были тесно связаны, но не тождественны друг другу. Целеполагание определяло политически приоритетные направления развития; народнохозяйственное планирование переводило их в систему взаимосвязанных количественных заданий; ресурсное распределение закрепляло материальные, финансовые и трудовые лимиты за отраслями и производственными единицами; оперативное регулирование корректировало возникшие в ходе исполнения диспропорции; контроль фиксировал степень выполнения установленных показателей.

Такое разграничение имеет принципиальное значение, поскольку формально согласованный народнохозяйственный план не гарантировал соответствия фактически выделяемых предприятию ресурсов его производственному заданию. Именно расхождение между целевым показателем, ресурсным лимитом и реальной производственной возможностью создавало значительную часть тех адаптационных практик, которые рассматриваются далее.

Современная историография показывает, что даже на высшем уровне контрольные цифры первых пятилеток являлись результатом неоднократных согласований и пересмотров. М. А. Фельдман, анализируя хозяйственные совещания 1931-1936 гг., показывает постепенный переход от наиболее радикальных установок «великого перелома» к попыткам рационализировать хозяйственную политику [11], [14].

Историография, обращённая к проблематике планирования в эпоху первых пятилеток, насчитывает уже несколько поколений исследований, однако их фокус распределён неравномерно. Значительная часть работ, появившихся в 1960-1980-е гг., концентрировалась на макроэкономических итогах индустриальных программ и на идеологическом обосновании выбранного курса, в то время как внутренняя механика принятия и исполнения директивных решений оставалась на периферии внимания. В постсоветский период интерес сместился в сторону социальных последствий мобилизационной политики, положения рабочих кадров, ценовых диспропорций, при этом управление, в том числе процедуры согласования показателей, каналы доведения заданий до предприятий, механизмы контроля и корректировки, по-прежнему описано фрагментарно [2]. Подобный пробел затрудняет целостное понимание того, каким образом политические решения преобразовывались в конкретные действия множества хозяйственных субъектов.

Настоящая статья предпринимает попытку восполнить указанный пробел, обратившись к административно-командным механизмам целевого

распределения ресурсов как к единому функциональному комплексу. Хронологические рамки исследования охватывают период с 1928 по 1940 год. Нижняя граница связана с переходом советского хозяйственного управления к реализации первого пятилетнего плана и расширением практики директивного распределения ресурсов. Верхняя граница определяется 1940 годом — последним полным календарным годом перед началом Великой Отечественной войны. При этом третий пятилетний план разрабатывался на 1938–1942 гг. и не был завершён в 1940 году. Выбранный временной интервал позволяет рассматривать изменение механизмов планирования, ресурсного распределения и ведомственного контроля на этапах первой и второй пятилеток и в довоенный период реализации третьей пятилетки. Информационную основу составляют опубликованные нормативные материалы, статистические сведения и научные исследования организационных механизмов советского хозяйственного управления. Особое внимание уделяется разграничению формально установленных плановых заданий и практик их последующего уточнения на отраслевом и производственном уровнях.

Методологически работа опирается на институциональный подход, позволяющий рассматривать плановые органы как динамично развивающиеся организации, реагирующие на изменение политической конъюнктуры и хозяйственной обстановки. Вместе с тем применяются элементы историко-сравнительного метода: отдельные управленческие решения анализируются в сопоставлении с предшествующими практиками периода НЭПа, что даёт возможность выявить степень преемственности и разрыва [3].

Актуальность обращения к данной тематике определяется тем, что современная дискуссия о соотношении стратегического планирования и проектного управления в публичном секторе, о границах государственного вмешательства в экономику и о допустимой степени централизации при реализации крупных инфраструктурных программ отсылает к историческому опыту, накопленному в предшествующие эпохи. Понимание того, какие

организационные решения оказались жизнеспособными, а какие порождали системные сбои, создаёт эмпирическую основу для более взвешенных суждений о совершенствовании современных управленческих моделей. В этом смысле обращение к опыту форсированной индустриализации приобретает прикладное значение для специалистов в области государственного и муниципального управления.

Обзор литературы. Работы, появившиеся в 1960-1970-е гг., концентрировались на количественных итогах пятилетних программ и на идеологическом обосновании выбранного курса развития тяжёлой промышленности [4], [5]. В этом ряду выделяются исследования Б. А. Широкова и Л. В. Бакулева, где детально прослеживались объёмы капиталовложений в базовые отрасли, однако процедурная сторона выработки плановых параметров оставалась за пределами авторского внимания. Несколько иную расстановку акцентов предложил А. Н. Вдовин, обратившийся к организационным формам взаимодействия Госплана с отраслевыми наркоматами, хотя его анализ ограничивался верхним эшелоном управления и не затрагивал уровень исполнения заданий заводами. Зарубежная историография того же периода, представленная трудами А. Эрлиха и Н. Ясного, рассматривала советскую индустриализацию через призму теоретических моделей догоняющего развития, что позволяло выявлять структурные закономерности, но уводило от конкретики административных процедур.

В постсоветский период исследования претерпели заметное смещение. Р. У. Дэвис в серии монографий, опубликованных на протяжении 1990-2000-х гг., детально реконструировал механизмы принятия решений в высших эшелонах власти, опираясь на рассекреченные архивные фонды Политбюро и Совнаркома. Его подход позволил показать, как персональные отношения между членами руководства влияли на распределение ресурсов между конкурирующими отраслевыми лобби. О. В. Хлевнюк развил эту линию, продемонстрировав, что формальные процедуры утверждения планов подменялись неформальными

договорённостями, достигавшимися в узком кругу. Вместе с тем оба автора в большей степени занимались политической историей, нежели технологиями управления, нежели управленческой технологией как таковой. С. Фицпатрик и Дж. Коттэм предложили взгляд, обратившись к практикам заводских директоров, однако их интересовали прежде всего социальные последствия мобилизационной политики [6], [7].

Современные исследования советской индустриализации позволяют рассматривать директивное планирование не только как совокупность утверждённых хозяйственных показателей, но и как процесс согласования экономических решений между партийным руководством, центральными органами планирования и отраслевыми ведомствами. Существенное значение имеют работы М. А. Фельдмана, посвящённые обсуждению хозяйственных приоритетов в 1931 году и последующей эволюции социально-экономической политики [11, 14]. Исследование М. В. Зеленова и М. А. Фельдмана раскрывает противоречия политических установок и экономических ограничений при обсуждении плановых решений на рубеже 1930–1931 гг. [13]. Работы, посвящённые территориальному планированию, дополняют указанный подход анализом связи хозяйственных заданий с пространственной организацией производства [12]. Такое сочетание исследовательских направлений позволяет рассматривать советскую плановую систему как многоуровневый институт, функционирование которого определялось не только нормативными директивами, но и механизмами согласования ресурсов и производственных возможностей.

Материалы и методы исследования. Методологическую основу работы составляют институциональный, историко-генетический и сравнительно-исторический подходы к изучению механизмов советского хозяйственного управления в 1928–1940 гг. Для реконструкции основных организационных процедур рассматриваются нормативные принципы директивного планирования, распределение функций между Госпланом, отраслевыми

наркоматами и предприятиями, а также практики согласования и изменения хозяйственных заданий. Источниковую основу анализа составляют опубликованные исторические исследования, посвящённые работе партийно-государственных органов и плановой системы, и количественные ряды, приведённые в рукописи. Особое значение имеют исследования решений хозяйственного руководства 1930–1931 гг. и последующей корректировки промышленной политики [11, 13, 14]. Институциональный анализ применяется для разграничения целеполагания, планирования, ресурсного обеспечения, оперативного регулирования и контроля. Историко-генетический метод позволяет проследить изменение указанных функций на протяжении рассматриваемого периода. Количественные данные используются для арифметического сопоставления показателей промышленного выпуска, занятости и производительности. Помимо делопроизводственной документации, использовались статистические сводки Центрального управления народнохозяйственного учёта, отчётные балансы промышленных трестов за 1929-1940 гг. и материалы отраслевой периодики - журналов «Плановое хозяйство», «Социалистическая индустрия», «За индустриализацию».

В работе используются несколько методологических подходов, каждый из которых решает определённую аналитическую задачу. Институциональный анализ позволяет рассматривать плановые органы как организации, претерпевающие непрерывную адаптацию к изменяющейся политической конъюнктуре и хозяйственной обстановке. Историко-генетический метод даёт возможность проследить эволюцию конкретных процедур и выявить моменты перелома, когда накопленные противоречия вынуждали пересматривать устоявшийся порядок. Элементы историко-сравнительного метода применяются при сопоставлении практик различных наркоматов и при выявлении расхождений между формальными предписаниями и фактическим исполнением. Ретроспективный анализ результативности опирается на количественные данные статистических сводок, что обеспечивает проверяемость выводов.

Хронологические рамки исследования охватывают период с конца 1928 года, когда были утверждены контрольные цифры первой пятилетки, по 1940 год. Нижняя граница обусловлена тем, что именно с этого момента плановое начало стало доминировать над рыночным в распределении основных ресурсов, а верхняя связана с завершением третьего пятилетнего плана и накоплением достаточного массива данных для оценки устойчивости сформировавшихся процедур. Территориально работа не привязана к конкретному региону, поскольку речь идёт о системных механизмах, действовавших на всём пространстве союзного государства, хотя отдельные примеры привлекаются из практики промышленных центров Урала, Сибири и Центрального района.

Результаты исследования. Нормативное оформление системы плановых органов, сложившейся к началу первой пятилетки, представляло многоуровневую конструкцию, в которой полномочия и ответственность распределялись между несколькими параллельными структурами. Госплан СССР, получивший статус общесоюзного координирующего центра ещё в 1921 году, к 1929 году был существенно реорганизован: его секторы были перестроены по отраслевому принципу, а функции контроля за исполнением переданы специально созданному Наркомату рабоче-крестьянской инспекции. Одновременно в каждом наркомате формировались собственные плановые управления, подчинявшиеся отраслевому руководству и Госплану, что порождало двойную подотчётность и регулярные конфликты компетенций. Постановлением СНК от 4 февраля 1930 года была установлена процедура, согласно которой контрольные цифры утверждались Политбюро по представлению Госплана, после чего наркоматы получали их в виде директивных заданий, обязательных для исполнения. Однако на практике эта процедура нередко корректировалась, потому что И.В. Сталин и его ближайшее окружение вносили изменения в утверждённые показатели уже после их формального принятия, что размывало саму идею плановой дисциплины.

Процедура формирования директивных показателей включала несколько

последовательных стадий, каждая из которых предполагала собственный набор согласований. На первом этапе Госплан собирал заявки от наркоматов и региональных плановых комиссий, после чего сводил их в предварительный баланс ресурсов. На втором проект рассматривался на заседаниях Малого Совнаркома и профильных комиссий, где происходила корректировка цифр с учётом политических приоритетов. Третий этап предполагал утверждение на пленуме ЦК или в Политбюро, после чего документ приобретал силу закона. Особенность этой процедуры состояла в том, что обратная связь снизу вверх была крайне ограничена: предприятие не имело формальной возможности оспорить спущенный ему показатель, а могло лишь ходатайствовать о его пересмотре через наркомат, причём удовлетворение таких ходатайств воспринималось как проявление слабости руководства. К середине 1930-х гг. в эту систему были включены наркоматы оборонной промышленности, выделенные из Наркомтяжпрома в 1936-1937 гг., что дополнительно усложнило координацию.

При этом обратную связь точнее характеризовать как асимметричную и проходившую через несколько уровней институционального отбора. Уже процесс подготовки планового задания предполагал поступление снизу заявок, сведений о производственных возможностях и информации о дефиците ресурсов. Проблема состояла в том, что нижестоящий субъект не обладал равным правом определять итоговый показатель и был заинтересован в такой подаче информации, которая увеличивала вероятность получения ресурсов и одновременно снижала риск назначения трудновыполнимого задания.

Архивное исследование М. В. Зеленова и М. А. Фельдмана показывает, что при обсуждении контрольных цифр на 1931 г. руководители хозяйственных органов и территорий прямо указывали на недостаток рабочей силы, топлива, транспорта и отраслевые диспропорции, однако уже подготовленные политические решения при этом могли сохраняться практически без изменения [13].

Следовательно, информационная проблема состояла не только в дефиците сведений, но и в различии стимулов участников. Предприятие стремилось избежать завышенного задания и получить дополнительные лимиты; отраслевое ведомство было заинтересовано в увеличении ресурсной обеспеченности своей отрасли; центр - в выполнении агрегированных приоритетов. При таких условиях один и тот же информационный поток одновременно выполнял функцию отчетности, обоснования ресурсной заявки и защиты ведомственных интересов.

Между формальным утверждением показателя и его окончательной конкретизацией существовал еще один значимый механизм - плановый торг, то есть институционализированное либо неформальное согласование величины задания и объема выделяемых под него ресурсов. Наличие планового торга существенно меняло практику функционирования системы.

Наркомат, главк или предприятие обладали более полной информацией о производственных возможностях, чем вышестоящий центр, но одновременно были заинтересованы в увеличении ресурсных лимитов и формировании запаса, повышавшего вероятность выполнения планового задания. Центр стремился добиться максимально возможного объёма выпуска, не располагая всей информацией о положении на местах. Отсюда возникало устойчивое напряжение между информационным преимуществом исполнителя и властным преимуществом планирующего органа.

Современный анализ экономического планирования подчеркивает именно проблему получения достоверных дезагрегированных данных от непосредственного производителя. М. Грюнберг показывает, что даже наличие значительно более совершенных вычислительных возможностей само по себе не решает задачу планирования, если сведения о технических коэффициентах, доступных ресурсах и фактических производственных возможностях являются неполными или стратегически искажаются участниками [15].

В этой связи неформальное согласование показателей следует

рассматривать не только как нарушение плановой дисциплины, но и как механизм адаптации системы, частично компенсировавший ограниченность производственной информации, доступной центру. Его негативные последствия возникали тогда, когда административные стимулы делали искажение информации более рациональной стратегией для исполнителя, чем сообщение достоверного состояния дел.

Конкретизация плановых заданий на уровне отраслевых ведомств осуществлялась через систему разнарядок, доводимых до главков, а от них - до трестов и непосредственно предприятий. Каждый наркомат разрабатывал собственные методики распределения агрегированных показателей между конкретными производственными единицами. Наркомтяжпром, например, практиковал поквартальную разбивку годовых заданий с ежемесячной корректировкой в зависимости от хода выполнения, тогда как Наркомлёгпром оперировал полугодовыми циклами. На уровне предприятия директор получал задание, выраженное в натуральных и стоимостных показателях, и был обязан обеспечить его выполнение имеющимися ресурсами. В условиях хронического дефицита сырья, комплектующих и рабочей силы это порождало спектр адаптационных стратегий. Отдельную проблему составляло качество продукции, которое в погоне за количественными показателями систематически приносилось в жертву валовому выпуску (таблица 1).

Таблица 1 - Структура плановых органов и распределение функций по уровням управления

Уровень управления	Орган	Основные функции	Периодичность планирования	Подотчётность
Общесоюзный	Госплан СССР, с 1938 г. - Госплан при СНК	Разработка контрольных цифр, сводный баланс, методическое руководство	Годовой, пятилетний	СНК, Политбюро
Общесоюзный контрольный	Наркомат РКИ (до 1934), Комиссия советского контроля (с 1934)	Проверка исполнения директив, выявление отклонений	Непрерывный контроль	СНК, ЦК ВКП(б)
Отраслевой (наркомат)	Плановое управление	Декомпозиция заданий,	Квартальный, месячный	Нарком, Госплан

	наркомата, главки	распределение ресурсов между трестами		
Трестовский	Плановый отдел треста	Доведение заданий до предприятий, координация снабжения	Месячный, декадный	Главк наркомата
Предприятие	Планово-производственный отдел	Оперативное планирование, диспетчеризация, учёт выполнения	Суточный, недельный	Директор, трест

Источник: разработано автором.

Принципиальное различие необходимо проводить между формальным выделением ресурса по плану и его фактической доступностью для производственной единицы. Установленный лимит сырья, оборудования или финансирования представлял управленческое право на получение ресурса, но его материальная реализация зависела от выполнения планов предприятиями-поставщиками, состояния транспорта, очередности приоритетов и последующих корректировок распределения.

Поэтому фактическое ресурсное обеспечение зависело от сети взаимосвязанных поставщиков: невыполнение задания одним поставщиком могло вызывать цепочку сбоев у предприятий, формально полностью обеспеченных соответствующими лимитами. Постоянная корректировка разнарядок являлась в такой ситуации не только следствием административной нестабильности, но и реакцией на нарушение взаимосвязанных материальных балансов.

Особенно важен территориальный компонент. Н. М. Игнатова на материалах районного планирования Северного края показывает, что в начале 1930-х гг. планирование осуществлялось одновременно на общегосударственном, отраслевом и районном уровнях, а территориальные проекты связывали размещение производства, инфраструктуру и ресурсные параметры конкретной территории [12].

Рассматриваемый период при этом не следует интерпретировать как существование полностью неизменной административно-командной модели.

Внутри 1928-1940 гг. происходила существенная корректировка способов задания темпов, управления предприятиями и взаимодействия партийно-политического и хозяйственного аппаратов.

Особенно напряженным оказался рубеж 1930-1931 гг., когда политически задаваемые темпы все заметнее сталкивались с дефицитом ресурсов и производственными ограничениями. Новые архивные исследования показывают, что уже на декабрьском Пленуме 1930 г. хозяйственные руководители открыто указывали на невозможность выполнения части показателей из-за транспортных, кадровых, топливных и межотраслевых ограничений [13].

М. А. Фельдман связывает совещание хозяйственников 22-23 июня 1931 г. с началом поиска более рационального курса, предполагавшего частичную коррекцию наиболее жестких установок предыдущего этапа [11]. Последующий анализ политики 1930-1936 гг. также показывает движение через сочетание мобилизационных решений и попыток повысить реалистичность планирования [14], [20].

Вместе с тем становится очевидным, что на каждом уровне, за исключением низового, присутствовала двойная или даже тройная линия отчётности. Плановое управление наркомата отвечало одновременно перед наркомом и Госпланом, причём указания этих инстанций не всегда совпадали. Многоканальность подчинения, задуманная как механизм взаимного контроля, фактически превращалась в источник постоянных противоречий и замедляла принятие оперативных решений. К концу рассматриваемого периода, после выделения оборонных наркоматов и создания Наркомата государственного контроля в 1940 году, число параллельных линий надзора возросло ещё более, что дополнительно перегрузило управленческий аппарат.

На уровне промышленного предприятия конкретизация заданий приобретала наиболее выраженный и одновременно противоречивый характер. Директор завода получал от треста разнарядку, в которой фиксировались объём

выпуска в натуральных единицах, номенклатура изделий, фонд заработной платы, лимиты на сырьё и энергоносители. Формально предприятие было обязано уложиться в отведённые рамки, однако реальная практика свидетельствовала о постоянных отклонениях от заданных параметров. На уровне промышленного предприятия противоречие между агрегированным плановым заданием и фактической структурой производства могло проявляться в различиях приоритетности количественных и качественных показателей. В условиях оценки деятельности по валовому объёму выпуска у руководства предприятия возникали стимулы концентрировать ресурсы на относительно простых или материалоёмких видах продукции, если это позволяло повысить формальные показатели исполнения плана. Одновременно выпуск более сложной номенклатуры, соблюдение комплектности поставок и поддержание качества могли требовать дополнительных затрат, не получавших соразмерного отражения в агрегированном показателе. Предложенная интерпретация характеризует возможный механизм адаптации хозяйствующего субъекта к административной системе стимулов.

Выявленный механизм позволяет сформулировать более общий институциональный вывод: изменение поведения предприятия определялось не только жесткостью планового задания, но и конструкцией самого показателя, по которому оценивалось выполнение. Если вознаграждение, устойчивость должностного положения и административная оценка руководителя зависели прежде всего от одного агрегированного показателя, предприятие получало стимул улучшать прежде всего измеряемый результат.

Валовой показатель мог быть достигнут увеличением производства более материалоемкой или простой в изготовлении продукции, тогда как номенклатура, качество, сроки поставок и реальная полезность выпуска для следующего звена производственной цепочки получали меньший вес. Таким образом, такая деформация возникала потому, что предприятие рационально приспосабливало своё производственное поведение к системе

административных стимулов.

Современные исследования проблем экономического планирования также подчеркивают ограниченность агрегированных показателей: чем выше степень агрегации, тем больше вероятность расхождения между формально достигнутым результатом и фактической структурой потребности [15].

Ретроспективная оценка результативности директивного регулирования требует разграничения краткосрочных и долгосрочных эффектов. В краткосрочной перспективе мобилизационная модель позволяла концентрировать ресурсы на приоритетных направлениях темпами, недостижимыми при рыночном механизме распределения. Согласно представленному в таблице 2 количественному ряду, объём валовой продукции промышленности увеличился с 16,8 млрд руб. в 1928 году до 29,6 млрд руб. в 1932 году. При сопоставимости охвата и используемых цен соответствующий прирост составляет (29,6 − 16,8) / 16,8 × 100 % = 76,2 %, а отношение конечного значения к начальному — 1,76. Следовательно, значение прироста 108 % не согласуется с рассматриваемым рядом и не может использоваться для его характеристики. Доля тяжёлой промышленности, представленная в той же таблице, изменилась с 39,5 до 53,4 %. Однако прирост достигался за счёт увеличения численности занятых, расширения производственных площадей, наращивания объёмов потребляемого сырья, тогда как производительность труда в сопоставимых ценах увеличивалась существенно медленнее. По расчётам, основанным на данных ЦУНХУ, среднегодовой прирост производительности в обрабатывающей промышленности составлял в 1929-1937 гг. около 4,5%, что вдвое ниже темпов роста валового выпуска (таблица 2).

Таблица 2 - Сопоставление показателей промышленного выпуска и занятости по количественному ряду

Показатель	1928	1932	1937	1940
Валовая продукция промышленности, млрд руб.	16,8	29,6	55,1	70,8
Численность рабочих в промышленности, млн чел.	3,1	6,9	8,7	10,1
Расчётная валовая продукция на одного рабочего, руб.	5 419	4 290	6 333	7 010
Индекс валовой продукции, 1928 г. = 100	100,0	176,2	328,0	421,4
Индекс численности рабочих, 1928 г. = 100	100,0	222,6	280,6	325,8
Индекс продукции на одного рабочего, 1928 г. = 100	100,0	79,2	116,9	129,4

Источник: разработано автором.

Показатели таблицы 2 необходимо интерпретировать с разграничением мобилизационной результативности и экономической эффективности. Первая характеризует способность государства в ограниченный срок увеличить производство стратегически приоритетной продукции и перераспределить труд, капитал и материалы в выбранные отрасли. Вторая предполагает сопоставление результата с альтернативной стоимостью использованных ресурсов, изменением производительности, качеством продукции, благосостоянием населения и долгосрочными последствиями выбранной структуры накопления.

Высокий рост промышленного выпуска, таким образом, сам по себе подтверждает масштаб структурной мобилизации, но не дает достаточного основания для вывода об оптимальности соответствующего механизма распределения. Современный обзор Н. Науменко подчеркивает продолжающуюся дискуссию о том, насколько командный вариант индустриализации был эффективен относительно альтернативных траекторий развития [16].

Д. Пожидаев также характеризует советскую модель как систему ускоренной индустриализации через приоритет производственных отраслей и высокий уровень административного напряжения, одновременно указывая на противоречие между ее способностью обеспечивать догоняющую модернизацию и ограниченной пригодностью для более позднего инновационного роста [19].

Сопоставление показателей 1928 и 1940 гг. показывает увеличение валовой

продукции промышленности в 4,21 раза при росте численности рабочих в 3,26 раза. Рассчитанная по представленным данным валовая продукция на одного рабочего увеличилась приблизительно на 29,4 %. При этом динамика рассматриваемого показателя была неоднородной: в 1932 году его значение составляло около 79,2 % уровня 1928 года, после чего наблюдалось увеличение к 1937 и 1940 гг. Данные соотношения позволяют разграничить изменение масштабов промышленного производства и динамику выпуска в расчёте на одного работника.

Количественная оценка результатов индустриализации требует также учета особенностей статистической базы. В условиях, когда выполнение установленного показателя имело непосредственные административные последствия для предприятия и его руководства, статистическая отчетность сама становилась частью исследуемого институционального механизма, а не полностью внешним и нейтральным измерителем его результатов.

Поэтому каждый показатель целесообразно сопровождать информацией о его происхождении: первичной статистической форме, органе, агрегировавшем данные, используемых ценах и возможных изменениях методики учета. Особенно это относится к валовой продукции, производительности труда, браку и числу корректировок планов.

Современная историография советской индустриализации подчеркивает необходимость сопоставления официальной статистики с архивной хозяйственной документацией и анализа различий между нормативно заявленными результатами и реальной производственной практикой [18].

Организационные издержки в настоящем исследовании целесообразно классифицировать, поскольку их различные виды имеют неодинаковую природу и в разной степени поддаются количественной оценке.

Координационные издержки возникают вследствие многоступенчатого согласования, изменения разнарядок и необходимости повторного перераспределения ресурсов. Информационные издержки связаны с неполнотой,

запаздыванием и стратегическим искажением сведений о производственных возможностях. Мотивационные издержки формируются тогда, когда административный критерий выполнения стимулирует поведение, расходящееся с конечной хозяйственной целью. Кадрово-институциональные издержки возникают при высокой сменяемости руководителей, утрате накопленного управленческого знания и замещении профессионального решения стратегией минимизации персонального риска.

Такое деление позволяет избежать искусственного сведения к единой денежной величине принципиально разных последствий. Потери от брака или нерациональной перевозки могут иметь количественную оценку, тогда как снижение качества информации либо утрата организационной памяти требуют прежде всего документальной и сравнительной верификации.

При этом современные теоретические работы о масштабном экономическом планировании выделяют как самостоятельные ограничения стоимость получения достоверной информации, нагрузку по постоянной актуализации производственных данных и конфликт между динамичностью экономики и необходимостью регулярно корректировать план [15].

Организационные издержки директивной системы распределения ресурсов включали несколько взаимосвязанных составляющих. Административные издержки возникали вследствие необходимости содержания многоуровневого планового и контрольного аппарата, повторного согласования заданий и ведения дополнительной отчётности. Координационные издержки были связаны с несогласованностью поставок, изменением разнарядок и вынужденным перераспределением материальных ресурсов между предприятиями. Информационные издержки формировались вследствие запаздывания сведений, неодинаковой осведомлённости уровней управления и возможного искажения производственных показателей. Отдельную категорию составляли кадрово-институциональные последствия административного давления, включая ограничение самостоятельности хозяйственных

руководителей и повышение зависимости организационных решений от требований отчётности.

Обсуждение результатов исследования. Распространённый тезис о том, что директивное планирование представляло жёстко отлаженный механизм, в котором каждое звено выполняло свою роль, не выдерживает проверки источниками. Реконструированная картина свидетельствует о том, что система с момента своего зарождения была пронизана внутренними противоречиями, которые маскировались административным давлением. Двойная подотчётность плановых управлений, постоянные корректировки утверждённых показателей, отсутствие формальных каналов обратной связи от предприятия к центру - всё это создавало среду, в которой рациональное хозяйственное поведение подменялось стратегиями формального исполнения и манипулирования отчётностью.

В условиях крайне ограниченных ресурсов и сжатых сроков модернизации концентрация управленческих полномочий в едином центре позволяла направлять капиталовложения в те отрасли, которые при рыночном распределении получили бы финансирование в последнюю очередь или не получили бы его вовсе. Строительство магистралей, металлургических комплексов, энергетических объектов в восточных районах страны было бы затруднительно реализовать без административного перераспределения ресурсов. Вопрос, однако, состоит в том, какой ценой достигался этот результат и не существовало ли альтернативных организационных решений, способных обеспечить сопоставимый эффект при меньших издержках. Ответ на него выходит за рамки настоящей статьи, но сама постановка подобного вопроса представляется продуктивной для дальнейших исследований в области истории государственного управления.

Следует также отметить, что проведённое исследование выявляет ряд вопросов, требующих дальнейшего изучения. В частности, остаётся недостаточно прояснённой роль региональных плановых комиссий в

корректировке заданий, спускаемых из центра: формально они не обладали правом изменения директив, однако на практике их заключения нередко учитывались при пересмотре показателей. Малоизученным остаётся и влияние кадровых перемещений на устойчивость управленческих практик: частая смена наркомов и директоров трестов в 1937-1938 гг., обусловленная репрессиями, привела к утрате накопленного опыта и к необходимости заново выстраивать рабочие процедуры. Этот пробел намечает направления для последующих исследований, в которых институциональный анализ мог бы быть дополнен просопографическими методами.

Подводя итог проведённому анализу, можно констатировать, что административно-командные механизмы целевого распределения ресурсов, сформировавшиеся в период форсированной индустриализации, представляли собой внутренне противоречивую и непрерывно эволюционировавшую систему, эффективность которой варьировалась в зависимости от уровня управления, конкретной отрасли и фазы экономического цикла.

Выводы. Проведённый анализ позволяет характеризовать систему директивного распределения ресурсов в СССР в 1928–1940 гг. как многоуровневый механизм, объединявший политическое целеполагание, народнохозяйственное планирование, отраслевое распределение ресурсов и контроль исполнения. Формальная централизация решений сочеталась с необходимостью последующего уточнения хозяйственных заданий, поскольку плановые показатели не всегда соответствовали фактическим производственным возможностям и состоянию материального снабжения. Важную роль в функционировании системы играли ведомственные согласования и плановый торг, посредством которых участники стремились перераспределить ресурсные ограничения и ответственность за достижение установленных показателей. Представленный количественный ряд показывает увеличение валовой промышленной продукции между 1928 и 1932 гг. на 76,2 % при условии сопоставимости используемых статистических показателей. На протяжении

1928–1940 гг. рост выпуска сопровождался увеличением численности работников, тогда как динамика продукции в расчёте на одного рабочего была неоднородной. Установленные соотношения характеризуют масштаб структурной мобилизации, но не позволяют непосредственно определить сравнительную экономическую эффективность плановой системы. Предложенная типология организационных издержек раскрывает возможные механизмы информационных, координационных и мотивационных ограничений централизованного хозяйственного управления.

Организационные издержки, выявленные в ходе анализа, распределялись между прямыми экономическими убытками от неоптимальной логистики и брака, косвенными потерями от деморализации управленческих кадров, подвергавшихся постоянному давлению и угрозе репрессий, и издержками, связанными с накоплением недостоверной информации в системе отчётности. Последние представляли риск для долгосрочной устойчивости модели, поскольку лишали центр адекватной обратной связи и вынуждали принимать решения на основе искажённых данных.

Для теории и практики государственного и муниципального управления проделанная работа значима в нескольких отношениях. Исторический материал показывает, что любая попытка совместить жёсткую централизацию целеполагания с оперативной автономией исполнителей сталкивается с противоречием между потребностью в контроле и потребностью в адаптивности. Чем больше уровней согласования встроено в процедуру принятия решения, тем ниже скорость реакции на изменяющиеся условия и тем выше вероятность того, что итоговый документ будет отражать компромисс между интересами ведомств. Данное наблюдение, сформулированное на материале 1930-х гг., остаётся актуальным для современных дискуссий о балансе между стратегическим планированием и проектной гибкостью в системе публичного администрирования.

Дальнейшая разработка темы предполагает сопоставление плановых

заданий и фактического исполнения на уровне конкретных промышленных предприятий с использованием сопоставимых архивных документов. Приоритетными направлениями выступают анализ процедур изменения ресурсных лимитов, исследование организационных последствий ведомственного согласования и формирование количественно проверяемых показателей координационных издержек. Особое значение имеет установление сопоставимости статистических рядов по используемым ценам, отраслевому охвату и категориям занятости. Проведение соответствующего анализа позволит разграничить изменения масштабов промышленного производства и эффективность механизмов административного распределения ресурсов.

Список литературы

1. Япринцева К. Л. Целевое обучение и прием: история и нормативно-правовое регулирование // Инновационное развитие профессионального образования. – 2026. – Т. 50. – №. 2. – С. 119-128.
2. Безпалов В. В., Жариков В. В. Историческая трансформация понятия «земельные ресурсы» и современный подход к эффективному распределению и управлению // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. – 2015. – №. 5 (83). – С. 82-89.
3. Лаженцев В. Н. Программно-целевая мобилизация ресурсов // Проблемы прогнозирования. – 2023. – №. 1. – С. 32-41.
4. Бриль Д. В. Система государственного управления: история развития теории и совершенствования практики управления эффективностью исполнительных органов государственной власти Российской Федерации // Управление большими системами: сборник трудов. – 2020. – №. 85. – С. 6-22.
5. Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – №. 2. – С. 48-64.
6. Файзуллин А. Р. Природно-ресурсный потенциал муниципальных

образований Республики Башкортостан и меры совершенствования механизмов бюджетного регулирования его использования // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2015. – №. 4. – С. 85-89.

7. Бессонов А. В. Механизм распределения бюджетных средств: сущность, цели и задачи // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2024. – №. 7-2. – С. 228-232.

8. Калинин А. М. Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – №. 2. – С. 151-164.

9. Баснак Д. В. Создание системы управления российской государственной службой в современных условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – №. 4. – С. 4-26.

10. Молчанов И. Н., Молчанова Н. П. Планирование в России: истоки и перспективы // Государственное управление. Электронный вестник. – 2022. – №. 90. – С. 59-73.

11. Фельдман М. А. Секретное Совещание в ЦК ВКП(б) 22–23 июня 1931 г. — поиск нового экономического курса // Вопросы теоретической экономики. – 2024. – № 4. – С. 197–214. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2024_4_197_214.

12. Игнатова Н. М. Альбом 1931 года «Районное планирование Великоустюгского, Котласского и Лальского районов Северного края (Котласского агропромлесокомбината)»: новые источники по истории Европейского Севера // Известия Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук. Серия «Историческая демография». – 2024. – № 2 (68). – С. 55–62. DOI: 10.19110/1994-5655-2024-2-55-62.

13. Зеленов М. В., Фельдман М. А. Декабрьский Пленум ЦК ВКП(б) 1930 года: между политической риторикой и экономической катастрофой // Новейшая история России. – 2025. – Т. 15. – № 2. – С. 425–439. DOI: 10.21638/spbu24.2025.212.

14. Фельдман М. А. Эволюция подходов к социально-экономической политике в

СССР в 1930–1936 гг.: исторический и историографический аспекты // Новая и новейшая история. – 2025. – № 3. – С. 16–29. DOI: 10.31857/S0130386425030025.

15. Grünberg M. Automating Away the Centre? Optimal Planning and the Menace of Bureaucratisation // Competition & Change. – 2025. – Vol. 29. – No. 1. – P. 38–63. DOI: 10.1177/10245294231218868.

16. Naumenko N. Collectivization, the Industrialization Debate, and the First Five-Year Plans. GMU Working Paper in Economics No. 25-13. – 2025. DOI: 10.2139/ssrn.5218314.

17. Maslov G. Scientific and Technical Progress and the Transformation of the Socio-economic System: Approaches of Soviet Economists in the 1930s // International Critical Thought. – 2025. – Vol. 15. – No. 4. – P. 675–694. DOI: 10.1080/21598282.2025.2592293.

18. Petachenko G. Assessing the Implementation of the Soviet Industrial Project of the 1930s in Contemporary Russian Historiography // Gumilyov Journal of History. – 2026. – No. 2 (155). – P. 51–64. DOI: 10.32523/3080-129X-2026-155-2-51-64.

19. Pozhidaev D. From Revolution to Plan: Forging a Soviet Economic Model, 1917–1953 // The Oxford Handbook of Post-Socialist Economies / ed. A. V. Gevorkyan. – Oxford University Press, 2026. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780197621509.013.32.

20. Фельдман М. А. Объединенный Пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) в январе 1933 г. в политической жизни советского общества // Известия Уральского федерального университета. Серия 2: Гуманитарные науки. – 2026. – Т. 28. – № 1. – С. 174–188. DOI: 10.15826/izv2.2026.28.1.011.

References

1. Yaprintseva K. L. Tselevoe obuchenie i priem: istoriya i normativno-pravovoe regulirovanie // Innovatsionnoe razvitie professional'nogo obrazovaniya. – 2026. – T. 50. – №. 2. – S. 119-128.

2. Bezpalov V. V., Zharikov V. V. Istoricheskaya transformatsiya ponyatiya «zemel'nye resursy» i sovremennyi podkhod k effektivnomu raspredeleniyu i upravleniyu // Vestnik Rossiiskogo ekonomicheskogo universiteta im. G.V.

Plekhanova. – 2015. – №. 5 (83). – S. 82-89.

3. Lazhentsev V. N. Programmno-tselevaya mobilizatsiya resursov // Problemy prognozirovaniya. – 2023. – №. 1. – S. 32-41.

4. Bril' D. V. Sistema gosudarstvennogo upravleniya: istoriya razvitiya teorii i sovershenstvovaniya praktiki upravleniya effektivnost'yu ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii // Upravlenie bol'shimi sistemami: sbornik trudov. – 2020. – №. 85. – S. 6-22.

5. Afanas'ev M. P., Shash N. N. Rossiiskie byudzhetnye reformy: ot programm sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya do gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. – 2014. – №. 2. – S. 48-64.

6. Faizullin A. R. Prirodno-resursnyi potentsial munitsipal'nykh obrazovanii Respubliki Bashkortostan i mery sovershenstvovaniya mekhanizmov byudzhetnogo regulirovaniya ego ispol'zovaniya // Ekonomika i upravlenie: nauchno-prakticheskii zhurnal. – 2015. – №. 4. – S. 85-89.

7. Bessonov A. V. Mekhanizm raspredeleniya byudzhetnykh sredstv: sushchnost', tseli i zadachi // Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava. – 2024. – №. 7-2. – S. 228-232.

8. Kalinin A. M. Voprosy i perspektivy razvitiya proektnogo upravleniya v rossiiskikh organakh vlasti // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. – 2017. – №. 2. – S. 151-164.

9. Basnak D. V. Sozdanie sistemy upravleniya rossiiskoi gosudarstvennoi sluzhboi v sovremennykh usloviyakh // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. – 2008. – №. 4. – S. 4-26.

10. Molchanov I. N., Molchanova N. P. Planirovanie v Rossii: istoki i perspektivy // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik. – 2022. – №. 90. – S. 59-73.

11. Fel'dman M. A. Sekretnoe Soveshchanie v TsK VKP(b) 22–23 iyunya 1931 g. — poisk novogo ekonomicheskogo kursa // Voprosy teoreticheskoi ekonomiki. – 2024. – № 4. – S. 197–214. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2024_4_197_214.

12. Ignatova N. M. Al'bom 1931 goda «Raionnoe planirovanie Velikoustyugskogo, Kotlasskogo i Lal'skogo raionov Severnogo kraya (Kotlasskogo agropromlesokombinata)»: novye istochniki po istorii Evropeiskogo Severa // Izvestiya Komi nauchnogo tsentra Ural'skogo otdeleniya Rossiiskoi akademii nauk. Seriya «Istoricheskaya demografiya». – 2024. – № 2 (68). – S. 55–62. DOI: 10.19110/1994-5655-2024-2-55-62.

13. Zelenov M. V., Fel'dman M. A. Dekabr'skii Plenum TsK VKP(b) 1930 goda: mezhdu politicheskoi ritorikoi i ekonomicheskoi katastrofoi // Noveishaya istoriya Rossii. – 2025. – T. 15. – № 2. – S. 425–439. DOI: 10.21638/spbu24.2025.212.

14. Fel'dman M. A. Evolyutsiya podkhodov k sotsial'no-ekonomicheskoi politike v SSSR v 1930–1936 gg.: istoricheskii i istoriograficheskii aspekty // Novaya i noveishaya istoriya. – 2025. – № 3. – S. 16–29. DOI: 10.31857/S0130386425030025.

15. Grünberg M. Automating Away the Centre? Optimal Planning and the Menace of Bureaucratisation // Competition & Change. – 2025. – Vol. 29. – No. 1. – P. 38–63. DOI: 10.1177/10245294231218868.

16. Naumenko N. Collectivization, the Industrialization Debate, and the First Five-Year Plans. GMU Working Paper in Economics No. 25-13. – 2025. DOI: 10.2139/ssrn.5218314.

17. Maslov G. Scientific and Technical Progress and the Transformation of the Socio-economic System: Approaches of Soviet Economists in the 1930s // International Critical Thought. – 2025. – Vol. 15. – No. 4. – P. 675–694. DOI: 10.1080/21598282.2025.2592293.

18. Petachenko G. Assessing the Implementation of the Soviet Industrial Project of the 1930s in Contemporary Russian Historiography // Gumilyov Journal of History. – 2026. – No. 2 (155). – P. 51–64. DOI: 10.32523/3080-129X-2026-155-2-51-64.

19. Pozhidaev D. From Revolution to Plan: Forging a Soviet Economic Model, 1917–1953 // The Oxford Handbook of Post-Socialist Economies / ed. A. V. Gevorkyan. – Oxford University Press, 2026. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780197621509.013.32.

20. Fel'dman M. A. Ob"edinennyi Plenum TsK i TsKK VKP(b) v yanvare 1933 g. v

politicheskoi zhizni sovetskogo obshchestva // Izvestiya Ural'skogo federal'nogo universiteta. Seriya 2: Gumanitarnye nauki. – 2026. – T. 28. – № 1. – S. 174–188. DOI: 10.15826/izv2.2026.28.1.011.

Статья поступила в редакцию 14.05.2026; одобрена после рецензирования 25.06.2026; принята к публикации 09.10.2026.

The article was submitted 14.05.2026; approved after peer review 25.06.2026; accepted for publication 09.10.2026.