
Советские наркоматы и децентрализация управления экономикой в годы Великой Отечественной войны

Олег Хлевнюк

Soviet ministries and decentralization of economic administration during the Great Patriotic War

Oleg Khlevniuk

(National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia)

DOI: 10.31857/S086956870000132-6

Военно-мобилизационная система управления экономикой сложилась в СССР задолго до нападения нацистской Германии. Выйдя из кровопролитной Гражданской войны, большевики сразу же начали подготовку к новым столкновениям с мировым капитализмом. Этим целям служили форсированная индустриализация, коллективизация и массовые репрессии, в ходе которых утверждалась мобилизационная машина управления. Её характерной чертой было стремление к абсолютной централизации, что подразумевало распределение наличных ресурсов и регулирование их производства из единого центра, максимальное ограничение самостоятельности производителей, товарно-денежных отношений и частной инициативы, широкое применение административно-репрессивных мер. Дополнительный импульс формированию такой модели придало начало Второй мировой войны. Находясь вне масштабных военных действий в течение почти двух лет, сталинское правительство форсировало мобилизацию ресурсов страны на военные нужды. Соответственно достраивался аппарат военно-мобилизационного управления экономикой.

С учётом этих реалий не удивительно, что проблемы партийно-государственного руководства страной в годы войны традиционно рассматриваются в историографии, прежде всего, с точки зрения усиления централизации. Помимо очевидных содержательных причин, такой подход во многом объясняется характером доступных и востребованных источников. Например, в новейшей историографии введение в оборот большого количества директивных материалов (в первую очередь постановлений ГКО СССР) позволяет детально исследовать существенные централизаторские устремления высшего руководства страны¹. Вместе с тем информация о реальном воплощении этих установок в жизнь (более трудоёмкая, с точки зрения выявления) представлена пока в недостаточной степени. Но именно эти сведения, как будет показано в данной статье,

© 2018 г. О.В. Хлевнюк

Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и с использованием средств субсидии в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5–100».

¹ Данилов В.Н. Советское государство в Великой Отечественной войне: Феномен чрезвычайных органов власти, 1941–1945 гг. Саратов, 2002; Горьков Ю.А. Государственный комитет обороны постановляет (1941–1945). Цифры, документы. М., 2002.

свидетельствуют о более сложном сочетании централизации/децентрализации в развитии советской административной системы.

Важной составляющей аппарата военно-мобилизационного управления в СССР являлись институты руководства военной экономикой. Долгое время их деятельность освещалась на основе изучения доступных партийно-государственных директив и преимущественно позитивных тенденций развития народного хозяйства страны². Как только многие архивы были открыты для исследователей, началось более глубокое изучение показателей развития советской экономики рассматриваемого периода³.

Несмотря на то что для понимания механизмов её функционирования все эти работы очень важны, они не охватывают многих существенных вопросов. Пока предпринимаются лишь первые попытки анализа реальных практик управления на уровне отдельных отраслей⁴. Ограничены наши знания и о методах, при помощи которых в критические периоды войны была обеспечена жизнеспособность советской экономики, а затем её рост. В связи с этим одной из ключевых остаётся проблема соотношения централизации и децентрализации (центробежности, автономности) в советской военно-мобилизационной экономике.

Представления о том, что централизация, доведённая до значительных пределов, способна сама по себе гарантировать действенность военной экономики, нуждаются в подтверждении конкретно-историческими исследованиями. Между тем многочисленные факты, пока ещё плохо изученные и систематизированные, позволяют историкам априори ставить вопрос о взаимодействии централизации и децентрализации как необходимом условии успешной мобилизации⁵. 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 децентрализации, напротив, позволяли оперативно маневрировать ресурсами в условиях ежедневно менявшейся обстановки. Однако самостоятельность низовых звеньев управления в советской плановой системе порождала собственные противоречия. Ведомственные и региональные интересы угрожали экономическим связям, вызывали такие же разрывы в кооперации, к которым приводила

² *Куманёв Г.А.* Советский тыл – фронту. 1941–1945 гг. М., 1970; *Куманёв Г.А.* Экономика СССР в Великой Отечественной войне. М., 1985; *Кравченко Г.С.* Экономика СССР в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.). М., 1970; *Митрофанова А.В.* Рабочий класс СССР в годы Великой Отечественной войны. М., 1971; *Чадаев Я.* Экономика СССР в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.). М., 1985; и др. Авторы современных обобщающих работ по истории Великой Отечественной придерживаются в этом вопросе в основном традиционных подходов (см.: *Великая Отечественная война 1941–1945.* В 12 т. Т. 7. М., 2013).

³ *Симонов Н.С.* Военно-промышленный комплекс СССР в 1920–1950-е годы: темпы экономического роста, структура, организация производства и управление. М., 1996; *Harrison M.* Accounting for War: Soviet Production, Employment, and the Defence Burden, 1940–1945. Cambridge, 1996; *The Economics of World War II: Six Great Powers in International Comparison* / Ed. by M. Harrison. Cambridge, 1998; *Быстрова И.В.* Советский военно-промышленный комплекс: проблемы становления и развития (1930–1980-е годы). М., 2006.

⁴ *Ермолов А.Ю.* Танковая промышленность СССР в годы Великой Отечественной войны. М., 2009; *Мухин М.Ю.* Советская авиапромышленность в годы Великой Отечественной войны. М., 2011; *Запарий В.В.* Танковая промышленность на Урале в 1940-е годы. Екатеринбург, 2015; и др.

⁵ *Sapir J.* The economics of war in the Soviet Union during World War II // *Stalinism and Nazism: Dictatorships in Comparison* / Eds. I. Kershaw, M. Lewin. Cambridge, 1997. P. 208–236; *Overy R.* The Dictators. Hitler's Germany, Stalin's Russia. L., 2005. P. 497–506.

неповоротливая централизация. В результате в пограничных межведомственных и межрегиональных зонах нарастало напряжение. Централизация и интервенции сверху отчасти гасили это напряжение, создавая одновременно предпосылки для возникновения новых форм децентрализации, стимулирующих гибкость управления. Именно такое взаимодействие и одновременное усиление централизации и децентрализации обеспечивали жизнеспособность советской мобилизационной системы в чрезвычайных условиях войны.

Целью данной статьи является проверка гипотезы о роли децентрализации на материалах, характеризующих работу советских наркоматов и их взаимодействие между собой и с высшим руководством СССР в 1941–1945 гг. В центре внимания будут два взаимосвязанных процесса. Первый – стабилизация корпуса хозяйственных руководителей и наделение их дополнительными формальными полномочиями в связи с началом войны, второй – неформальные и несанкционированные практики децентрализации, применявшиеся руководителями наркоматов для достижения поставленных перед ними целей. В совокупности рассмотрение этих проблем позволяет исследовать предпосылки и движущие силы децентрализации, её роль в обеспечении действенности военной экономики.

Стабилизация хозяйственных кадров

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. Уничтожение значительной части специалистов вызвало серьёзные экономические трудности. Многие новые работники не справлялись со своими обязанностями, так как не обладали необходимыми знаниями и опытом. Это вызывало дальнейшее перемещение кадров⁶.

Однако во время войны произошла относительная стабилизация корпуса руководителей ведомств⁷. В 22 из 36 хозяйственных наркоматов, действовавших в период войны, наркомы не менялись вообще. В Наркомате среднего машиностроения смена его главы произошла в связи с созданием Наркомата танковой промышленности и назначением его руководителем прежнего наркома среднего машиностроения В.А. Малышева. В двух наркоматах их бывшие руководители умерли⁸. В Наркомате морского флота нарком ушёл с должности в связи с болезнью. Таким образом, в 26 наркоматах из 36 их руководители во время войны либо не менялись, либо были заменены в силу естественных причин.

Ротация руководства остальных десяти наркоматов проводилась по мягкому, не репрессивному сценарию. В наркоматах боеприпасов, заготовок и земледелия прежние наркомы назначались заместителями у новых. Снятые руководители, таким образом, сохраняли свои посты и в последующем продолжали карьерный рост, в том числе возвращаясь на должности наркомов. К этим трём случаям вплотную примыкают сценарии передвижения наркомов в наркоматах связи и нефтяной промышленности. Военный связист И.Т. Пересыпкин был

⁶ См. подробнее: *Khlevnyuk O. Economic Officials in the Great Terror, 1936–38 // Stalin's Terror Revisited / Ed. by M. Ilic. Houndmills, 2006. P. 38–67.*

⁷ Приведённые далее данные и подсчёты основаны на материалах справочника: Совет народных комиссаров СССР, Совет министров СССР, Кабинет министров СССР, 1923–1991 / Сост. С.Д. Гарнук. М., 1999.

⁸ В наркоматах лесной промышленности и электростанций.

поставлен во главе Наркомата связи в 1939 г. Большую часть войны он совмещал эту должность с руководством Главным управлением связи РККА. В 1944 г. его заменили на посту наркома, но сохранили в должности начальника армейской связи. Нарком нефтяной промышленности И.К. Седин занимал этот пост с 1940 до конца 1944 г. Затем его назначили наркомом текстильной промышленности СССР. До определённой степени это означало опалу, однако «мягкую».

В наркоматах танковой промышленности и путей сообщения СССР происходили кратковременные должностные рокировки. Нарком танковой промышленности СССР Малышев попал под удар в связи с трудностями развития отрасли на начальном этапе войны. 1 июля 1942 г. Малышев был снят с должности наркома и заменён директором Кировского завода И.М. Зальцманом⁹. Однако Малышев сохранил свои позиции в руководстве танковой промышленности. Он был назначен заместителем члена ГКО В.М. Молотова – по контролю над производством танков¹⁰. С большой долей уверенности можно предположить, что И.В. Сталин создавал ситуацию соперничества в руководстве отрасли, стимулировал административную активность старого и нового наркомов, наблюдая за результатом. В итоге через год всё было приведено к прежнему положению. Малышева вновь назначили наркомом, а Зальцмана в качестве директора вернули на Кировский завод¹¹.

Аналогичные перестановки происходили в Наркомате путей сообщения СССР, одном из самых сложных ведомств в советской управленческой машине. Постоянные разрывы в транспортной системе заставляли Сталина уделять ей особое внимание и предпринимать многочисленные административные реорганизации и кадровые замены. Наркомом путей сообщения на начальном этапе войны был один из сталинских соратников, член Политбюро и член ГКО СССР, заместитель председателя СНК СССР Л.М. Каганович. Однако весной 1942 г. в связи с усилением кризиса на железных дорогах Каганович оказался в опале. Согласно некоторым мемуарным свидетельствам, его Сталин публично обвинил в некомпетентности¹². 25 марта 1942 г. Сталин подписал постановление ГКО, в котором говорилось: Каганович как нарком путей сообщения «не сумел справиться с работой в условиях военной обстановки»¹³. Последний был отправлен в действующую армию, не утратив свои позиции члена Политбюро и ГКО. Однако через год после опалы Сталин вернул Кагановича в Наркомат путей сообщения¹⁴. Примерно через два года он опять лишился этой должности¹⁵, но при этом остался членом Политбюро, ГКО и заместителем председателя СНК СССР.

В конечном счёте, во время войны только в трёх наркоматах из 36 руководителей сняли в связи с обвинениями в плохой работе и удалили из высших эшелонов номенклатуры. Однако и они не были арестованы и получили руководящие посты в низовых структурах аппарата управления¹⁶.

⁹ РГАСПИ, ф. 17, оп. 3, д. 1044, л. 67.

¹⁰ Там же, ф. 644, оп. 1, д. 40, л. 112.

¹¹ Там же, д. 129, л. 2–4.

¹² Новая и новейшая история. 2005. № 3. С. 166–167 (Интервью Г.А. Куманёва с бывшим наркомом путей сообщения И.В. Ковалёвым).

¹³ РГАСПИ, ф. 644, оп. 1, д. 25, л. 53–54.

¹⁴ Там же, ф. 17, оп. 163, д. 1361, л. 135.

¹⁵ Там же, ф. 644, оп. 1, д. 345, л. 47, 48.

¹⁶ Это были наркомы: электропромышленности – В.В. Богатырёв (снят с поста в августе 1941 г.), химической промышленности – М.Ф. Денисов (в феврале 1942 г.) и целлюлозной и бумажной – Н.Н. Чеботарёв (в мае 1944 г.).

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, как это происходило до войны. В ряде случаев опальные руководители, даже отданные под суд, сохраняли свободу и продолжали работать на своих предприятиях, но на инженерных должностях¹⁷. Судя по отдельным данным, стабильность директорского корпуса усиливалась по мере преодоления общего кризиса начального этапа войны и приближения к победе¹⁸.

Расширение прав наркомов

После начала войны с Германией очевидной тенденцией развития советской мобилизационной системы стала её дальнейшая централизация. Символом этих процессов можно считать создание 30 июня 1941 г. ГКО СССР, формально объединившего в своих руках всю полноту партийно-государственной власти. С началом войны удвоился список наименований продукции, распределение которой осуществлялось централизованно Госпланом СССР¹⁹. Вновь была введена карточная система снабжения населения продуктами питания и промышленными товарами. Центральные органы нередко выдавали задания непосредственно предприятиям в обход наркоматов. Усилилось вмешательство в оперативное управление промышленностью аппарата ЦК партии²⁰.

Однако одновременно в системе управления наблюдались тенденции децентрализации, в частности, расширение прав наркоматов. В значительной степени этот процесс регулировался формальными решениями высших органов власти. Так уже 1 июля 1941 г. было принято постановление СНК СССР «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени»²¹. Наркомы получили полномочия перераспределять материальные ресурсы, а также капитальные вложения (в определённых размерах) между подчинёнными им предприятиями и стройками. В свою очередь директора предприятий и начальники строек также могли свободнее распоряжаться своими фондами, например, выдавать контрагентам необходимые материалы для выполнения своих заказов. Постановление предусматривало возможность отступления руководителей наркоматов от официально оформленных проектов и смет, хотя и в пределах общей стоимости каждой стройки, утверждённой генеральной сметой. Несколько расширялись полномочия наркомов в распоряжении финансовыми средствами — гибкое использование фондов заработной платы (без увеличения их размеров), списание убытков предприятий и перечисление их средств на покрытие просроченной задолженности поставщикам и т.д.

Все эти меры были продиктованы очевидными трудностями, связанными с военными поражениями. Многие предприятия оказались либо на оккупированной территории, либо в зоне военных действий. Началась эвакуация.

¹⁷ Ермолов А.Ю. Танковая промышленность СССР... С. 70–71.

¹⁸ Савицкий И.М. Мобильность директорского корпуса предприятий оборонной промышленности Западной Сибири в годы Великой Отечественной войны // Гуманитарные науки в Сибири. 2015. № 2. С. 17–21.

¹⁹ Zaleski E. Stalinist Planning for Economic Growth, 1933–1952. Chapel Hill, 1980. P. 287.

²⁰ Мухин М.Ю. Советская авиапромышленность... С. 94–96.

²¹ ГА РФ, ф. Р-5446, оп. 1, д. 194, л. 76–77.

Производственные планы мирного времени менялись на военные, что предполагало закрытие ряда проектов и развёртывание новых. Реагировать на быстрое и постоянное изменение обстановки из единого центра стало невозможно. Определённое расширение децентрализации управления, делегирование некоторых полномочий на уровень наркоматов и предприятий в таких условиях являлись естественными.

Линию, намеченную постановлением СНК от 1 июля 1941 г., развивали другие директивы высших органов власти. Применительно к отдельным случаям уточнялись права наркоматов по маневрированию фондами своих предприятий, предусмотренные в упомянутом постановлении СНК. Так, 16 июля 1941 г. для производства запчастей для танков большой группе наркомов разрешили привлекать находившиеся в подчинении их наркоматов предприятия и в случае необходимости перебрасывать между ними оборудование²².

Нарком вооружений Б.Л. Ванников на основании постановления ГКО от 4 июля 1942 г. имел возможность распоряжаться (с последующим утверждением СНК) оборудованием, полученным по импорту²³. Аналогичные решения о перераспределении наркоматами заданий и фондов между подведомственными им предприятиями принимались и в дальнейшем²⁴.

Вместе с тем сразу после начала войны обозначилась тенденция такого расширения прерогатив хозяйственных руководителей, которое выходило за рамки постановления от 1 июля. Речь, в частности, шла о том, что в отдельных случаях наркомы получали право на мобилизации не только собственных, но и сторонних ресурсов для выполнения приоритетных программ. Уже первое постановление ГКО СССР предоставляло наркому среднего машиностроения СССР Малышеву «право давать всем предприятиям и учреждениям обязательные для них распоряжения» по выполнению решения о производстве танков Т-34²⁵. Такие же полномочия он получил несколько дней спустя и в отношении программы по производству танковых двигателей, а затем — лёгких танков²⁶. В ноябре 1941 г. постановлением ГКО Малышеву разрешили мобилизовать для увеличения производства танков неиспользуемое оборудование и рабочую силу эвакуированных предприятий многих ведомств (кроме оборонных)²⁷. Аналогичные решения о перераспределении ресурсов между наркоматами эпизодически принимались и на последующих этапах войны. Так, постановлением от 16 октября 1943 г. наркому по строительству С.З. Гинзбургу было дано право использования материалов и оборудования, выделенных для строек других отраслей промышленности, для обеспечения строительства Коркинских угольных разрезов²⁸.

Помимо наркомов подобные мандаты получали и различные уполномоченные наркоматов на местах. К примеру, 9 июля 1941 г. ГКО утвердил начальника отдела капитального строительства Наркомата цветной металлургии СССР уполномоченным СНК СССР по строительству Уральского алюминиевого завода. Для этой стройки данный руководитель с разрешения СНК мог перебрасывать

²² РГАСПИ, ф. 644, оп. 1, д. 3, л. 38.

²³ Там же, д. 40, л. 125.

²⁴ Там же, д. 5, л. 120; д. 42, л. 32; д. 117, л. 73; д. 172, л. 178; д. 393, л. 72.

²⁵ Там же, д. 1, л. 2. Малышев был заместителем председателя СНК СССР и наркомом среднего машиностроения СССР. Вскоре Наркомат среднего машиностроения был преобразован в Наркомат танковой промышленности, и Малышев стал его руководителем.

²⁶ Там же, л. 94; д. 3, л. 201.

²⁷ Там же, д. 14, л. 97.

²⁸ Там же, д. 163, л. 211.

оборудование и материалы с подчинённых другим наркоматам предприятий и привлекать их (вне зависимости от ведомственной принадлежности) для выполнения срочных работ²⁹.

29 ноября 1941 г. заместителю наркома боеприпасов разрешили использовать (с последующим сообщением СНК) оборудование московских предприятий для укомплектования завода, выпускавшего снаряды для реактивных миномётов³⁰.

Руководство наркоматов периодически наделялось правами для самостоятельного решения отдельных существенных вопросов организации производства. Так, 13 июля 1941 г. Наркомат вооружения (нарком Д.Ф. Устинов) получил право при производстве полковой пушки заменять некоторые её детали и узлы, сложные в изготовлении, более простыми³¹. 22 августа тому же наркомату (под ответственность наркома и при отсутствии протестов со стороны начальника Главного артиллерийского управления) было разрешено изменять марки, профили, размеры металла и других материалов, упрощать технические условия и процесс обработки деталей³².

Важный этап в расширении формальных прав наркоматов открыло постановление ГКО СССР № 1995с от 6 июля 1942 г., вручавшее значительные полномочия наркому авиационной промышленности А.И. Шахурину. Он мог размещать заказы для авиапромышленности на предприятиях других ведомств с выдачей им необходимого сырья и материалов из фондов Наркомата авиационной промышленности; использовать для собственных нужд станки, произведённые сверх плана на предприятиях авиапрома; перебрасывать оборудование и другие ресурсы между предприятиями своего наркомата; производить изменения спецификаций и заказов, вызванные некомплектностью поставок, технологическими и программными изменениями³³. 10 января и 17 июля 1943 г. эти полномочия Наркомата авиационной промышленности были вновь подтверждены. Более того, в 1943 г. он получил право заключать прямые договора по ряду изделий с заводами-поставщиками, минуя сбытовые конторы других наркоматов³⁴.

В определённом смысле эти решения по авиационной промышленности оказались модельными. Права производить изменения месячных заказов и спецификаций в связи с некомплектностью поставок получил согласно постановлениям ГКО в августе, ноябре 1943 г. и феврале 1944 г. Наркомат среднего машиностроения. Одновременно ему разрешили (февраль 1944 г.) в течение текущего года размещать заказы на изделия и полуфабрикаты на предприятиях союзной, республиканской и местной промышленности, выделяя им из своих фондов необходимое сырьё, материалы и топливо³⁵. 9 апреля 1944 г. ГКО предоставил право самостоятельно размещать заказы Наркомату вооружения, «минуя сбытовые конторы наркоматов»³⁶. 18 января 1945 г. действие этого разрешения продлили³⁷, а 13 апреля право делать заказы на предприятиях других ведомств за счёт своих фондов получил Наркомат боеприпасов³⁸.

²⁹ Там же, д. 1, л. 253.

³⁰ Там же, д. 15, л. 104.

³¹ Там же, д. 2, л. 62.

³² Там же, д. 7, л. 174.

³³ Там же, д. 42, л. 45.

³⁴ Там же, д. 81, л. 18; д. 134, л. 32.

³⁵ Там же, д. 145, л. 40; д. 179, л. 107; д. 209, л. 14.

³⁶ Там же, д. 230, л. 27–28.

³⁷ Там же, д. 351, л. 27.

³⁸ Там же, д. 393, л. 72.

В условиях войны правительство пошло на смягчение финансового контроля над деятельностью наркоматов. В одном из первых постановлений ГКО СССР — от 5 июля 1941 г. — вводился упрощённый порядок финансирования строительства заводов-дублёров по производству танковых двигателей. Промбанк должен был финансировать указанные работы без проектов и смет. В дальнейшем такой порядок ввели в отношении разных объектов. Промышленному банку предписывалось выделять средства на основании фактических затрат или расценок, установленных самими ведомствами, не требуя заранее согласованных проектов и смет³⁹. Постановлением ГКО от 26 октября 1943 г. Наркомат угольной промышленности на период восстановления предприятий Донбасса получил право самостоятельно утверждать штаты их административно-управленческого персонала⁴⁰.

Санкционированные в постановлениях СНК и ГКО СССР дополнительные полномочия наркоматов фактически предполагали заметную корректировку системы плановой централизации. В рамках утверждённых центром планов производства и распределения ресурсов ведомства получали существенную самостоятельность. Они могли распоряжаться оборудованием, сырьём и финансами, распределять заказы между своими предприятиями. Наркоматы получили определённые права в выборе поставщиков, заключая прямые соглашения с подконтрольными другим ведомствам предприятиями, предоставляя им необходимые ресурсы для изготовления оговоренной продукции, а также могли без долгих согласований изменять спецификацию своих заказов смежникам в зависимости от потребностей производства. В конечном счёте речь шла об упрощённом порядке корректировки установленных планов.

Однако решения высших органов власти о децентрализации не предполагали усиления этих процессов сверх определённой меры. С одной стороны, санкционированные отклонения от правил были привязаны к конкретным объектам и ограничены чёткими сроками, с другой — ГКО периодически лимитировал самостоятельные действия наркоматов даже в пределах, установленных постановлением СНК СССР от 1 июля 1941 г. — о расширении прав наркомов. Такие ограничения применялись главным образом в тех случаях, когда возникала необходимость срочной концентрации усилий и ресурсов на решении некоторых приоритетных задач развития военной промышленности. Самостоятельность наркоматов в распоряжении ресурсами в таких ситуациях не допускалась. Так, 30 сентября 1941 г. ГКО категорически запретил перемещать и использовать для других целей оборудование, инструменты и рабочую силу, занятые на производстве снарядов для реактивных миномётов. Однако одновременно постановление санкционировало новые нарушения централизации. Большой группе обкомов предоставлялось право устанавливать задания предприятиям (любых ведомств) и перераспределять между ними ресурсы для обеспечения программы выпуска реактивных снарядов. Правда, в постановлении содержалась оговорка:

³⁹ Там же, д. 1, л. 94, 219, 243, 246, 252–253; д. 2, л. 30, 124; д. 169, л. 209; д. 172, л. 82; д. 173, л. 141; д. 176, л. 5; д. 182, л. 104; д. 188, л. 50; д. 197, л. 135; д. 198, л. 59; д. 208, л. 113; д. 209, л. 67; д. 210, л. 73, 153; д. 216, л. 108; д. 251, л. 129, 152; д. 255, л. 33; д. 263, л. 105; д. 264, л. 13; д. 279, л. 8, 9, 72; д. 301, л. 49; д. 302, л. 198; д. 307, л. 119; д. 331, л. 100; д. 344, л. 90.

⁴⁰ Там же, д. 169, л. 49.

эти действия местных властей не должны были наносить ущерба изготовлению других видов военной продукции⁴¹.

Парадоксы и приоритеты постановления ГКО от 30 сентября – о производстве снарядов – отражали политику балансирования между централизацией и децентрализацией. Очевидно, что санкционированные правительством самостоятельные действия наркоматов породили нарастающие столкновения интересов. В этих условиях руководство страны, продолжая расширять полномочия наркомов в отдельных вопросах, пыталось оградить от отрицательных последствий децентрализации приоритетные программы военного производства. Такая модель действий наблюдалась на всём протяжении войны. Ограничивая права наркоматов в маневрировании ресурсами, правительство применяло метод целевого выделения фондов на выпуск определённого вида продукции или строительство конкретных объектов, что означало автоматический запрет на иное расходование этих фондов⁴². Вводился лимит на переброску рабочей силы, материалов и оборудования Наркомата по строительству⁴³ и т.д.

Регулярное принятие подобных ограничивающих директив свидетельствовало как о стремлении правительства держать под контролем процесс децентрализации, так и о том, что самостоятельные действия наркоматов и предприятий получили достаточно широкое распространение. Корректируя централизацию, наркоматы, с одной стороны, опирались на разрешающие решения высших органов власти, с другой – сами, действуя автономно, расширяли рамки дозволенного.

Практики несанкционированной децентрализации

Формальное расширение прав наркомов (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. Во-первых, бюрократическая логика действий аппарата управления, как правило, вела к превращению разрешённых эпизодических отступлений от инструкций в постоянно действующие. Во-вторых, чрезвычайные трудности работы экономики в условиях войны многократно усиливали эту тенденцию. Выход за санкционированные границы децентрализации, самовольное превращение временных и ситуативных разрешений в постоянные диктовалось потребностями преодоления многочисленных проблем и узких мест, которые возникали в военной экономике практически каждый день.

⁴¹ Там же, д. 10, л. 112. Аналогичные положения содержало постановление ГКО о плане производства артиллерийского, миномётного и стрелкового вооружения, принятое также 30 сентября 1941 г. (Там же, л. 178). 9 октября и 29 ноября 1941 г. ГКО вновь запретил наркомам и директорам предприятий самовольно переключать на производство других изделий и перебрасывать на другие предприятия оборудование, занятое на изготовлении деталей к реактивным снарядам и самих снарядов (Там же, д. 12, л. 63; д. 15, л. 107–108). Подобные решения см.: Там же, д. 159, л. 62; д. 173, л. 105.

⁴² Там же, д. 63, л. 71; д. 65, л. 132; д. 68, л. 136; д. 76, л. 17; д. 81, л. 1; д. 105, л. 38–39; д. 106, л. 27; д. 108, л. 2; д. 129, л. 13; д. 143, л. 204; д. 358, л. 45; д. 354, л. 135; д. 362, л. 6; д. 373, л. 68.

⁴³ Там же, д. 183, л. 55; д. 185, л. 69; д. 232, л. 143; д. 245, л. 217; д. 253, л. 78; д. 263, л. 206; д. 317, л. 30; д. 350, л. 68; д. 415, л. 107.

Хотя изучение нелегальных и полулегальных нарушений централизации затруднено в силу их недостаточного отражения в документах, имеющиеся материалы всё же позволяют зафиксировать основные виды таких нарушений. Важным источником для исследования в этом случае может служить комплекс постановлений и распоряжений ГКО СССР. От его имени утверждались ключевые решения по вопросам развития военной экономики и формирования армии. В подготовке таких постановлений участвовали большие группы заинтересованных ведомств. Они стремились максимально подробно зафиксировать в решениях ГКО свои потребности, а также добиться реального выполнения одобренных мер. Хорошо зная, при помощи каких методов и уловок наркоматы-партнёры обходили принятые решения, чиновники, составлявшие проекты постановлений ГКО, старались внести в них различные запретительные ограничения, призванные предотвратить нелегальные практики, угрожавшие интересам их ведомств. В результате стандартное постановление ГКО по хозяйственным вопросам во многих случаях представляло собой две условные части. Первую, наиболее пространныю, составляли перечисления выделяемых ресурсов и ответственность ведомств и руководителей за обеспечение поставок, вторую – положения запретительного характера, касавшиеся нарушений выполнения планов и распределения ресурсов и рабочей силы. Нет оснований сомневаться, что такие указания в директивах высших органов власти были реакцией на реальные факты и тенденции. В целом запрещающие пункты постановлений ГКО СССР касались наиболее заметных и крупных нарушений централизации на уровне наркоматов.

Чаще всего ГКО пытался пресечь различные способы *самостоятельной корректировки планов* после их принятия. Модельным можно считать одно из первых указаний такого рода, которое содержалось в постановлении ГКО от 4 октября 1941 г. – о программе производства танков в ноябре–декабре 1941 г. Запрещающие пункты этого постановления предупреждали Госплан, заместителей председателя СНК СССР и наркоматы о недопустимости уменьшения поставок оборудования, выделенного для танковой промышленности. Наркомам и директорам заводов-поставщиков было поручено отгружать свои изделия в адрес танковой промышленности до 20 числа каждого месяца и не допускать аннулирования недогрузов⁴⁴. Эти положения постановления демонстрировали те механизмы нарушений централизации со стороны наркоматов, которые в последующие годы постоянно фиксировались в директивах ГКО.

Получив задания на выпуск определённой продукции, наркоматы нередко попадали в тяжёлое положение, поскольку не располагали необходимыми ресурсами. Дефицит мощностей, рабочей силы и сырья усугублялся практикой планирования «от необходимого» – ориентацией руководства на возникавшие потребности без учёта реальных возможностей. Так, 15 июля 1941 г. нарком станкостроения СССР А.И. Ефремов сообщал руководителям СНК: «Количество станков, подлежащих поставке в июле и III квартале 1941 года из производства НК станкостроения, резко превышает количество станков, предусмотренное к изготовлению утверждённым правительством народнохозяйственным мобилизационным планом на июль и III квартал 1941 года». В новой записке от 1 августа он же указал, что при программе производства в августе 2 тыс. станков на основании различных решений, в том числе постановлений ГКО СССР, требуется снабдить различные предприятия 3950 станками⁴⁵.

⁴⁴ Там же, д. 11, л. 124, 128.

⁴⁵ Там же, ф. 82, оп. 2, д. 841, л. 2–3, 5–6.

Аналогичные явления наблюдались и в последующем. Как показала проверка прокуратуры, проведённая в июне 1942 г., «в большинстве случаев помесячные планы производства в сумме своей устанавливают значительно меньшие задания, чем задания, предусмотренные квартальными планами». В результате предпринятия, снабжение которых определялось квартальными планами, недополучали ресурсы. К примеру, разрыв между квартальным и суммой месячных планов во втором квартале 1942 г. по прокату чёрных металлов составлял 42 тыс. т, по алюминию — 1,5 тыс. т и т.д.⁴⁶

9 июля 1943 г. нарком по строительству СССР С.З. Гинзбург сообщал члену ГКО Г.М. Маленкову, что причина срыва решений ГКО о строительстве углеобогатительных фабрик в Кузбассе — отсутствие необходимых ресурсов. Их выделение не предусматривалось Госпланом, несмотря на предписание соответствующего постановления ГКО⁴⁷.

В августе того же года член ГКО Л.П. Берия направил в ГКО записку, где сообщалось: установленные постановлением ГКО № 3872с от 4 августа 1943 г. фонды на металл на третий квартал для производства танков, вооружения и другой продукции ниже лимитов, утверждённых предыдущими постановлениями ГКО⁴⁸. И подобных примеров много.

Преодолеть такие нестыковки планов выпуска продукции и реальных возможностей наркоматов можно было несколькими способами. Первый, стандартный, заключался в корректировке планов «длинным путём», т.е. посредством изменения заданий тем высшим органом власти, который утверждал первоначальное решение. Очевидно, что такой путь, даже в случае гарантии успеха, требовал времени⁴⁹. Более оперативной являлась корректировка планов по договорённости с Госпланом или заместителями председателя СНК (членами ГКО), которые курировали определённые отрасли. Как показывают запрещающие пункты постановлений ГКО, такие корректировки были самыми распространёнными. Однако, по сути, они имели полуполюгальный характер, поскольку не подтверждались решениями того высшего органа, который утверждал планы. Время от времени ГКО запрещал проведение таких корректировок⁵⁰.

⁴⁶ ГА РФ, ф. Р-8131, оп. 37, д. 972, л. 23–24.

⁴⁷ РГАСПИ, ф. 17, оп. 127, д. 342, л. 32–33.

⁴⁸ Там же, ф. 664, оп. 4, д. 6, л. 75–77.

⁴⁹ См., например, обращение наркома танковой промышленности Малышева в ГКО в апреле 1942 г. с просьбой изменить план по производству боеприпасов на второй квартал 1942 г. Потребовался созыв комиссии из представителей разных ведомств, которая корректировала эти планы (Там же, ф. 82, оп. 2, д. 840, л. 57, 86–92).

⁵⁰ В постановлениях ГКО применение таких практик, скорее всего, фиксировалось следующими формулами: «Запретить кому бы то ни было без специального решения ГКО изменять планы поставок»; «запретить кому бы то ни было изменять без специального решения ГКО фонды... выделяемые постановлением». Эта формула могла свидетельствовать как о том, что такие изменения самовольно проводились самими наркоматами, так и согласовывались в оперативном порядке с руководящими структурами СНК или отдельными советскими руководителями высшего ранга. В ряде случаев вместо обезличенного запрещения в постановлениях указывались конкретные наркоматы и Госплан, что служит дополнительным свидетельством о распространении практики согласования оперативной корректировки планов между наркоматами и руководителями правительственных органов. Запреты с использованием всех упомянутых формул содержались в большом количестве постановлений ГКО на всём протяжении войны (Там же, д. 29, л. 118; д. 36, л. 211; д. 38, л. 160; д. 40, л. 128; д. 42, л. 43; д. 43, л. 116; д. 45, л. 7; д. 47, л. 115; д. 48, л. 9; д. 52, л. 81, 126; д. 53, л. 93; д. 56, л. 91, 113; д. 60, л. 17; д. 61, л. 99; д. 64, л. 116; д. 68, л. 227; д. 74, л. 44; д. 79, л. 60, 73, 87; д. 83, л. 34; д. 86, л. 37; д. 91, л. 122; д. 98, л. 81; д. 100, л. 28; д. 102, л. 6; д. 105, л. 59, 76; д. 106, л. 28, 203; д. 110, л. 76; д. 112, л. 134; д. 116, л. 62, 70, 81, 178; д. 120, л. 69; д. 127, л. 193; д. 128, л. 169; д. 129, л. 13; д. 130, л. 18; д. 133,

Судя по формулировкам в постановлениях ГКО и другим документам, достаточно часто наркоматы изменяли установленные им планы явочным порядком, не выполняли задания, зафиксированные в плане или решениях высших органов власти⁵¹. С наступлением нового отчётного периода (месяца или квартала) долги по поставкам фактически списывались. В таких условиях в большинстве постановлений ГКО присутствовал пункт, обязывавший наркоматы осуществлять поставки не позже определённого срока либо восполнять недогрузки в последующий период⁵². Хорошим предлогом (или реальной причиной) для корректировки планов становилось получение предприятиями новых заданий. Как говорилось в постановлении ГКО от 11 января 1944 г., «со стороны отдельных наркоматов и организаций имеются попытки разрешения некоторых военно-хозяйственных задач за счёт снятия или сокращения производства элементов боеприпасов»⁵³.

Распространённым нарушением централизации – запреты на него содержатся во многих постановлениях ГКО – была *переедресовка ресурсов* с предприятий одного наркомата на предприятия другого. В этих случаях часто действовал механизм, описанный в мемуарах наркомом авиационной промышленности А.И. Шахуриным: «Докладывают, что такой-то ТЭЦ угля осталось на один день... – запланированные эшелоны вовремя не пришли. Звоню Н.А. Вознесенскому или А.И. Микояну⁵⁴, уславливаемся о встрече. Одновременно вызывают наркома путей сообщений и наркома угольной промышленности. Все вместе выясняем, какие эшелоны с углём на подходе, кому они предназначены, какие из

л. 129; д. 134, л. 18, 138; д. 137, л. 95, 107; д. 142, л. 117, 222; д. 151, л. 160; д. 152, л. 108, 162; д. 159, л. 15, 20; д. 161, л. 1; д. 166, л. 53, 218; д. 167, л. 113; д. 168, л. 2, 76; д. 169, л. 144; д. 171, л. 212; д. 172, л. 182; д. 173, л. 12, 82, 136, 152; д. 178, л. 78; д. 179, л. 130; д. 182, л. 32; д. 185, л. 56; д. 187, л. 143; д. 188, л. 56; д. 189, л. 11; д. 194, л. 202; д. 195, л. 18, 129; д. 196, л. 18, 92; д. 198, л. 237; д. 203, л. 14, 30; д. 204, л. 3; д. 205, л. 160; д. 206, л. 19; д. 207, л. 52; д. 210, л. 96, 110; д. 211, л. 57; д. 214, л. 4, 80, 140; д. 215, л. 83; д. 216, л. 20; д. 219, л. 25; д. 221, л. 127; д. 239, л. 5, 96, 97; д. 242, л. 44–45; д. 264, л. 23; д. 271, л. 21; д. 280, л. 183; д. 291, л. 123; д. 307, л. 28; д. 313, л. 138; д. 345, л. 175; д. 354, л. 18; д. 356, л. 61, 87; д. 359, л. 88, 106; д. 363, л. 25; д. 364, л. 85; д. 365, л. 16; д. 373, л. 191; д. 376, л. 153; д. 382, л. 55; д. 387, л. 30; д. 400, л. 108; д. 402, л. 138; д. 408, л. 16; д. 412, л. 37; д. 415, л. 110; д. 416, л. 69; д. 417, л. 37; д. 427, л. 124; д. 448, л. 16, 32; д. 458, л. 41).

⁵¹ Например, ряд наркоматов фактически проигнорировали постановление ГКО от 13 декабря 1941 г. – о передаче рабочей силы Наркомату танковой промышленности. Попытки последнего добиться выполнения постановления ГКО, его жалобы в высшие инстанции не дали результата. Такая же судьба постигла постановление СНК СССР от 5 февраля 1942 г. – о праве этого наркомата изымать подшипники с предприятий любых наркоматов, кроме авиационной промышленности, боеприпасов и вооружений. Заместитель наркома танковой промышленности А.М. Петросянц докладывал В.М. Молотову, который курировал работу танковой промышленности: «Начальник строительства Магнитогорского завода не допустил нашего представителя к выявлению нужных нам подшипников, несмотря на вмешательство местных партийных и советских организаций. По сообщению нашей Сталинградской конторы, замнаркомчермет т. Коробов запретил заводу “Красный Октябрь” отпуск выявленных нами на этом заводе подшипников. Передача нам подшипников, выявленных в Новосибирском тресте Строймеханизация, а также на Томском электромеханическом заводе Наркомугля, была приостановлена в результате прямых запретов соответственно замнаркомстроителя т. Соколова и замнаркомугля т. Горшкова» (*Ермолов А.Ю.* Танковая промышленность СССР... С. 118, 122).

⁵² В постановлении ГКО от 15 сентября 1943 г. специально указывалось, что поставки заводам Наркомата судостроительной промышленности не подлежат уменьшению «при уточнении месячных и квартальных фондов» (РГАСПИ, ф. 644, оп. 1, д. 151, л. 160). Постановление ГКО от 27 января 1944 г. требовало от наркоматов предусматривать в месячных планах возмещение недопоставок предыдущих месяцев текущего квартала (Там же, д. 198, л. 238). Постановления ГКО от 13 апреля и 18 июля 1945 г. запрещали наркоматам-поставщикам включать в месячные планы показатели, которые не обеспечивали предусмотренные квартальным планом поставки (Там же, д. 395, л. 216; д. 440, л. 67).

⁵³ Там же, д. 189, л. 18–19.

⁵⁴ Заместители председателя СНК СССР, а с февраля 1942 г. – члены ГКО СССР.

них можно повернуть к нам. Конечно, приходится выслушивать категорические возражения тех, к кому они шли»⁵⁵. Такие методы можно охарактеризовать как полуполюгальное санкционирование децентрализации в оперативном порядке отдельными руководителями в нарушение решений высших органов власти. О широком распространении этих практик также свидетельствовали требования ГКО. Одно из первых таких положений содержалось в его постановлении от 21 февраля 1942 г. — о помощи предприятиям чёрной металлургии: «Запретить кому бы то ни было без специального решения ГКО... разгрузку и переадресовку в пути углей, идущих в адрес предприятий Наркомчермета»⁵⁶. В дальнейшем подобные запретительные пункты в директивах ГКО встречаются регулярно⁵⁷.

Частным случаем самостоятельного перераспределения ресурсов в обход централизованных планов были решения руководства Наркомата внешней торговли (А.И. Микояна) в отношении оборудования и материалов, полученных по импорту. Ряд решений ГКО, принятых в разные годы, запрещали этому наркомату передавать заказанные по импорту для определённых ведомств материалы и оборудование другим потребителям⁵⁸.

Важным направлением децентрализации в разные периоды советской истории было усиление *горизонтальных связей* между наркоматами и отдельными предприятиями в обход вышестоящих органов государственного управления и планирования. Установление таких связей в некоторых случаях санкционировалось во время войны решениями ГКО. Свою роль, как и в других ситуациях, играли практики полуполюгального дозирования нарушений централизации по договорённости между наркоматами и руководителями правительства. Показательное постановление ГКО было принято 21 ноября 1943 г. В нём указывалось, что Уральский завод тяжёлого машиностроения без согласования с Госпланом и Наркоматом танковой промышленности, в систему которого он входил, загружался по представлению различных наркоматов дополнительными индивидуальными заказами. В результате контракты завода превышали его технические возможности.

ГКО запретил наркоматам представлять на утверждение правительства предложения о загрузке этого завода заказами без ведома Госплана и Наркомата танковой промышленности. Последний получил право удалить с Уралмашзавода всех представителей-уполномоченных по продвижению заказов других наркоматов⁵⁹. Однако четыре месяца спустя по тому же вопросу ГКО принял новое решение: всем наркоматам и ведомствам до октября 1944 г. не разрешалось обращаться к нему и в СНК с ходатайствами о загрузке завода без согласия наркомата танковой промышленности Малышева⁶⁰.

Эти постановления были реакцией на один из распространённых методов установления горизонтальных связей между производителями. Руководители

⁵⁵ Шахурин А.И. Крылья победы. М., 1990. С. 137.

⁵⁶ РГАСПИ, ф. 644, оп. 1. д. 21, л. 156.

⁵⁷ Там же, д. 22, л. 38; д. 40, л. 41; д. 43, л. 116, 151; д. 45, л. 8; д. 48, л. 10; д. 61, л. 99; д. 62, л. 36; д. 63, л. 86; д. 64, л. 116; д. 71, л. 129; д. 72, л. 8; д. 79, л. 62; д. 81, л. 21; д. 82, л. 156; д. 96, л. 125; д. 100, л. 32; д. 101, л. 22; д. 105, л. 59; д. 113, л. 80; д. 119, л. 125; д. 135, л. 66; д. 142, л. 117; д. 150, л. 163; д. 151, л. 161; д. 158, л. 41; д. 166, л. 22, 112; д. 172, л. 15; д. 178, л. 78; д. 182, л. 6, 35; д. 185, л. 219; д. 187, л. 148; д. 188, л. 37; д. 196, л. 95; д. 203, л. 14; д. 239, л. 98; д. 244, л. 171; д. 249, л. 11; д. 276, л. 34; д. 317, л. 24; д. 334, л. 183; д. 344, л. 45; д. 350, л. 63; д. 356, л. 88; д. 363, л. 25; д. 364, л. 87; д. 370, л. 197; д. 370, л. 6, 9; д. 380, л. 16; д. 387, л. 30; д. 393, л. 48; д. 395, л. 183; д. 398, л. 49; д. 408, л. 16; д. 448, л. 76.

⁵⁸ Там же, д. 25, л. 136; д. 38, л. 108; д. 98, л. 76; д. 183, л. 55; д. 189, л. 14.

⁵⁹ Там же, д. 177, л. 110–111.

⁶⁰ Там же, д. 220, л. 37.

наркоматов, мотивируя острой необходимостью, добивались в правительстве санкций на тот или иной заказ в обход планирующих органов и руководства наркомата, в систему которого входило предприятие. Для продвижения своего заказа и поощрения производителя на завод-контрагент посылались различные представители⁶¹. Наркоматы и отдельные предприятия могли также действовать через местные органы власти, которые способствовали (нередко в приказном порядке) установлению новых кооперационных связей между предприятиями на своей территории. В целом размещение заказов в обход формальной процедуры централизованного управления приобретало широкое распространение, на что указывают многочисленные запреты этой практики, содержащиеся в постановлениях высших органов власти⁶².

Важным случаем установления децентрализованных горизонтальных связей были так называемые товарообменные операции, обмен продукцией по бартеру. О существовании этой практики во время войны свидетельствуют некоторые документы. В частности, 25 декабря 1943 г. ГКО принял постановление по докладу Главнефтехимна о «разбазаривании» нефтепродуктов в Наркомате нефтяной промышленности. Согласно докладу с разрешения руководства Наркомнефти и без такового директора нефтеперерабатывающих предприятий использовали нефтепродукты для обмена на сельскохозяйственную продукцию, предметы ширпотреба, лес и т.д. «Незаконная практика систематического отпуска нефтепродуктов предприятиями Наркомнефти на сторону, как извращающая политику планового и нормированного распределения нефтепродуктов, должна быть пресечена в корне», — указывалось в докладе⁶³. Подобные нарушения в конце 1943 г. выявил Наркомат государственного контроля на пороховых заводах Наркомата боеприпасов, где для товарообменных операций использовался спирт⁶⁴.

Дальнейшее изучение архивов, несомненно, позволит уточнить степень распространения отмеченных практик децентрализации и выявить новые примеры тех действий хозяйственных структур, которые выходили за рамки планово-централизованного контроля.

* * *

Таким образом, децентрализация управления советской экономикой в годы войны была таким же реальным процессом, как и усиление централизации производства и распределения ресурсов. Хотя вывести какие-либо количественные параметры соотношения централизации и децентрализации невозможно, документы

⁶¹ 21 июля 1944 г. ГКО принял постановление, согласно которому командировки от наркоматов и предприятий представителей-«толкачей» «достигли недопустимо больших размеров». Только на Магнитогорский металлургический комбинат с 1 января по 15 мая 1944 г. приезжало более тысячи представителей (Там же, д. 282, л. 135–136).

⁶² Например, постановлением СНК от 17 февраля 1943 г. наркоматам и ведомствам запрещалось вносить на рассмотрение правительства проекты решений о загрузке заводов Наркомата угольной промышленности заказами на оборудование, которое не относилось к угольной промышленности. Однако, как жаловался нарком угольной промышленности в ГКО, подобная практика продолжалась (Там же, ф. 17, оп. 127, д. 409, л. 37–39). Запреты размещения заказов на предприятиях без согласования с наркоматами, в систему которых входили предприятия, и утверждения решениями высших органов власти содержались во многих постановлениях ГКО (Там же, ф. 644, оп. 1, д. 68, л. 230; д. 71, л. 44; д. 73, л. 180, 182; д. 175, л. 117; д. 179, л. 45; д. 181, л. 138; д. 183, л. 51, 114; д. 185, л. 183; д. 189, л. 19; д. 197, л. 168).

⁶³ Там же, д. 184, л. 7–13. ГКО поручил Наркомату государственного контроля расследовать это дело, а о результатах доложить.

⁶⁴ Там же, л. 167–172.

показывают, что самостоятельные действия производителей в обход сложных правил планового управления получали заметное распространение. Отчасти такие нарушения централизации были санкционированы решениями высших органов власти, прежде всего ГКО СССР. Такие директивы рассчитывались, как правило, на определённый срок. Помимо дополнительных прав наркоматов, утверждённых постановлениями правительства, наблюдались практики управления, которые можно назвать оперативной полулегальной децентрализацией. Она предполагала быстрое реагирование на возникавшие конкретные проблемы путём согласования единичных решений между руководителями наркоматов и правительством, часто на персональном уровне. Такие согласования не закреплялись решениями высших органов власти. Наконец, в значительной степени децентрализация управления на уровне наркоматов имела стихийный характер. Сообразуясь с условиями, руководители ведомств на свой страх и риск нарушали правила и директивы.

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.

Развитие децентрализации, несомненно, стимулировалось как негативными эффектами централизации, порождавшей многочисленные бюрократические препоны, так и сложными условиями войны. Форсированное наращивание военного производства, оккупация важнейших индустриальных районов, массовая эвакуация, недостаток ресурсов и транспортные трудности вели к разрыву хозяйственных связей, заставляли наркоматы, предприятия и региональные власти оперативно и самостоятельно решать повседневные проблемы производства. Низовая инициатива в экстремальных условиях войны приобретала особое значение, корректируя нестыковки плано-централизованной системы управления.

Как показывают многочисленные документы, наркоматы и предприятия сталкивались с такими типичными проблемами, которые было трудно разрешить в рамках централизованного управления. Планирование по принципу покрытия необходимых потребностей нередко приводило к тому, что задания существенно превышали реальные возможности предприятий. Возникла проблема недопоставок, которая обладала кумулятивным эффектом, порождая трудности во всех звеньях цепи производства и снабжения. Это положение усугубляли транспортные заторы. Корректировка планов в быстро менявшихся условиях войны требовала быстрого перераспределения ресурсов и установления новых кооперационных связей между предприятиями. Значительные резервы для производства представляли многочисленные запасы на предприятиях и эвакуируемые ресурсы, нередко не доходившие до места назначения. Однако их использование, согласно правилам, жёстко контролировалось сверху. Плано-централизованный порядок преодоления этих и многих других трудностей был длительным и потому неэффективным.

Несмотря на издержки, связанные с влиянием ведомственных и региональных интересов, практики децентрализации (уклонения от централизации) во многих случаях позволяли быстро и действенно решать такие проблемы. Децентрализация способствовала более рациональному и, главное, быстрому перераспределению ресурсов и преодолению узких мест; была важным способом концентрации усилий на приоритетных объектах и направлениях экономики. Именно по этой причине она получила широкое распространение.