

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ОТРАСЛЮ ГРАЖДАНСКОГО АВИАСТРОЕНИЯ В СОВЕТСКОЕ И РОССИЙСКОЕ ВРЕМЯ: ОСОБЕННОСТИ ДИНАМИКИ

Петрова Юлия Владимировна

- e-mail: iuliiapeetrova@gmail.com;
аспирант кафедры истории и теории политики
факультета политологии;
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
119234, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, Российская Федерация;

младший научный сотрудник отдела политической науки;
Институт научной информации по общественным наукам
Российской академии наук
117418, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 51/21, Российская Федерация

Для цитирования

Петрова Ю. В. Организационная структура управления отраслью гражданского авиастроения в советское и российское время: особенности динамики // Российский социально-гуманитарный журнал. 2024. №3. URL: www.evestnik-mgou.ru

- Статья поступила в редакцию 04.04.2024
- Статья размещена на сайте 19.09.2024

СТРУКТУРА СТАТЬИ

[Аннотация](#)

[Ключевые слова](#)

[Введение](#)

[Институциональная структура управления отраслью авиастроения – от военного к гражданскому подчинению](#)
[Неформальные институты в системе управления отраслью авиастроения](#)

[Заключение](#)

[Литература](#)

[Article information](#)

АННОТАЦИЯ

Цель. Выявить общие и особенные черты развития организационной структуры управления отраслью гражданского авиастроения в современное российское и в советское время, рассмотреть её динамику.

Процедура и методы. В рамках исторического, институционального и неoinституционального подходов описаны как формальные институты отраслевого управления, так и неформальные, рассмотрены кейсы, демонстрирующие влияние на выработку, принятие и реализацию управленческих решений главы государства, лидерской субсистемы, представителей групп влияния, в т. ч. корпоративного сектора.

Результаты. Описаны конкретные механизмы управления отраслью (специальные ситуативные совещания, нерегламентированный механизм привлечения конструкторов к непосредственному управлению отраслью и пр.). Сделан вывод о наличии значимых различий в организационной структуре управления отраслью гражданского авиастроения в СССР и России как на уровне институциональной основы управления отраслью и акторного состава управленцев, так и на уровне неформальных институтов.

Теоретическая и/или практическая значимость заключается в выявлении доказавших свою успешность в советский период институтов и практик управления отраслью, что представляется актуальным для заимствования в текущих геополитических и социально-экономических условиях.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

авиационная промышленность, гражданское авиастроение, отраслевая политика, тропа зависимости, формальные и неформальные институты

ВВЕДЕНИЕ

Авиационная промышленность традиционно является значимым направлением научно-технического развития России – условием национальной безопасности, возможности обеспечения связности территории страны, организации снабжения разнотудалённых от центра территорий. При этом при общности геополитических условий и вызовов, стоящих перед отраслью гражданского авиастроения как в российское, так и в советское время, на предшествующих этапах развития авиационная

промышленность демонстрировала выдающиеся научно-технические успехи и способность решения сложных производственных задач. В свою очередь, в современных условиях отечественная авиационная промышленность испытывает ряд трудностей как финансово-экономического характера, так и управленческого. В связи с этим обращает на себя внимание вопрос трансформации организационно-управленческой структуры рассматриваемой отрасли: каковы общие и особенные черты структуры в современное российское и в советское время; можно ли обнаружить черты преемственности; какая динамика наблюдается в последние годы – «от» или «к» советскому опыту?

Таким образом, предметом данного исследования является процесс развития управления отраслью гражданского авиастроения в СССР и современной России. При этом зачастую отделить развитие гражданского авиастроения от военного невозможно, что определяет необходимость рассматривать весь комплекс управления авиастроительной сферой безотносительно направленности его работы. Кроме того, представляется необходимым в рамках данной статьи рассмотреть как процесс смены формальных институтов, принимающих участие в управлении отраслью, так и появление формально не закреплённых институтов, оказывающих значительное влияние на процесс принятия решений в отрасли авиастроения в тот или иной период развития отрасли в России.

Методологической основой исследования являются исторический и институциональный подходы: формирование и развитие структур управления отраслью авиастроения исследуется в тесной связи с конкретными историческими условиями. Кроме того, с позиций неинституционального подхода в статье выделяются неформальные институты, оказывающие влияние на развитие отрасли.

Таким образом, в рамках данной статьи рассматривается динамика смены институтов управления отраслью гражданского авиастроения в СССР, РСФСР и современной России. При этом особое внимание предлагается обратить на три ключевых линии развития отраслевой управленческой структуры: переход от военного к гражданскому подчинению институтов управления отраслью авиастроения; повышение самостоятельности отраслевых институтов как следствие роста значения авиационной промышленности и иных факторов; соотношение формальных и неформальных институтов управления рассматриваемой отраслью.

Первые два вопроса находятся в фокусе внимания историков авиации М. Ю. Мухина, П. Д. Дузя, Д. А. Соболева, А. М. Вайлова, А. Н. Пономарева, А. Ю. Каратеева и др. Анализ представлен по таким направлениям, как изучение институциональных особенностей управления отраслью [2] и динамики административного переустройства механизма управления авиационной промышленностью [8], практик взаимодействия государства и частного бизнеса, развития интеграционных процессов в отрасли и монополизации [10], политики по направлению подготовки профильных кадров [4].

Проблема соотношения формальных и неформальных институтов управления рассматриваемой отраслью не находит широкого отражения в работах как историков, так и представителей политической науки. В то же время отдельные указания на роль неформальных институтов в отраслевом развитии можно обнаружить в трудах зарубежных исследователей, в т. ч. Ш. Фицпатрик (вопросы влияния лидерской субсистемы на выработку и принятие политико-управленческих решений [14]) и С. Шаттенберг (роль личных качеств советских инженеров в развитии науки и техники [15, с. 218]). При этом изучению неформальных практик управления посвящён широкий пласт работ политологов. В частности, механизмы функционирования патрон-клиентских связей, неформальных отношений и неопатримониальных структур, коррупционных связей и т. д. в своих работах раскрывают М. Н. Афанасьев, В. Я. Гельман, В. В. Волков, А. В. Леденева и др. Обращают внимание на роль лидера и лидерской субсистемы (окружения лидера), отмечают роль фактора неформальных отношений внутри элитных групп и развитие латентных связей между ними в трансформациях в сфере государственного управления О. В. Гаман-Голутвина [1], А. В. Дука [3], А. Е. Коньков [5], Д. Г. Сельцер [9], Л. В. Сморгун [13], А. И. Соловьев [11] и др.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ОТРАСЛЮ АВИАСТРОЕНИЯ – ОТ ВОЕННОГО К ГРАЖДАНСКОМУ ПОДЧИНЕНИЮ

Формальная институциональная структура управления отраслью гражданского авиастроения в советское и российское время претерпела ряд изменений, при этом в данном контексте одним из ключевых является вопрос, с одной стороны, о самостоятель-

ности и подчинении институтов управления отраслью, а с другой стороны, о принадлежности рассматриваемых ведомств к военной или гражданской сфере деятельности (табл. 1).

Таблица 1 / Table 1

Динамика смены институтов управления отраслью гражданского авиастроения в РСФСР, СССР (1918–1991 гг.) / Dynamics of the change of management institutions of the civil aviation industry in the RSFSR, USSR (1918–1991)

Период	Государственный институт, ответственный за реализацию государственной политики в отрасли гражданского авиастроения	Тип института
1917–1918	Всероссийская коллегия по управлению Воздушным Флотом РСФСР	Экономическое ведомство
1918–1919	Главное управление авиационных заводов при Высшем совете народного хозяйства РСФСР (Главкоавиа ВСНХ)	Экономическое ведомство
1919–1925	Авиаотдел Главного управления военной промышленности Высшего совета народного хозяйства (Авиаотдел ГУВП ВСНХ)	Военное ведомство
1925–1930	Государственный трест авиационной промышленности СССР (Авиатрест; находился в ведении Главного управления металлопромышленности Высшего совета народного хозяйства СССР)	Экономическое ведомство
1930–1930 (март–июль)	Всесоюзное объединение авиационной промышленности Высшего совета народного хозяйства СССР	Экономическое ведомство
1930–1934	Всесоюзное объединение авиационной промышленности в составе Народного комиссариата по военным и морским делам СССР	Военное ведомство
1934–1936	Главное управление авиационной промышленности – Глававиапром (ГУАП) в составе Народного комиссариата тяжелой промышленности СССР	Экономическое ведомство
1936–1939	Главное управление авиационной промышленности – Глававиапром (ГУАП) в составе Народного комиссариата оборонной промышленности СССР	Военное ведомство

Продолжение Таблицы 1 / Table 1.

Период	Государственный институт, ответственный за реализацию государственной политики в отрасли гражданского авиастроения	Тип института
1939–1946	Народный комиссариат авиационной промышленности СССР	Экономическое ведомство
1946–1953	Министерство авиационной промышленности СССР	Экономическое ведомство
1953 (март–август)	Министерство оборонной промышленности СССР	Экономическое ведомство
1953–1957	Министерство авиационной промышленности СССР	Экономическое ведомство
1957–1965	Государственный комитет Совета министров СССР по авиационной технике	Экономическое ведомство
1965–1991	Министерство авиационной промышленности СССР	Экономическое ведомство

С течением времени менялись и основные приоритеты работы институтов управления авиастроительной сферой. Так, после Октябрьской революции приказом №4 от 20 декабря 1917 г. была сформирована Всероссийская коллегия по управлению Воздушным Флотом РСФСР под руководством военного лётчика К. В. Акашева, ориентированная на сохранение ценного «авиационного имущества» после войны и последующий запуск авиационных предприятий¹. Создаваемые после 1918 г. ведомства были ориентированы не на сохранение, а в большей степени на комплексное развитие производства авиатехники в стране, что особенно остро проявлялось в военные годы. Так, в 1918 г. функции управления отраслью перешли в Главное управление объединённых авиапромышленных заводов (Главкоавиа), а в 1919 г. – в военное ведомство (Авиаотдел Главного управления военной промышленности ВСНХ). В годы гражданской войны ощущалась необходимость создания военно-воздушных сил Красной армии, увеличения количества техники военного назначения².

¹Гальперин Ю. М. Воздушный казак Вердена. М.: Молодая гвардия, 1990. С. 242–244.
²Цыкин А. Д. От «Ильи Муромца» до ракетноносца: Краткий очерк истории Дальней Авиации. М.: Воениздат, 1975. С. 23.

В 1925 г. с завершением гражданской войны и переходом к Новой экономической политике функции управления отраслью вновь перешли к гражданской структуре – был создан Авиатрест, который находился в ведении Главного управления металлопромышленности ВСНХ СССР, однако имел значительную автономию в финансовой, имущественной и торговой сфере. В то же время Председатель правления Авиатреста утверждался Реввоенсоветом СССР, а основу продуктового ряда составляла авиатехника военного назначения. Как отмечает авиаконструктор А. С. Яковлев, перед деятелями авиационной промышленности в послевоенные годы стояло три основных задачи: «изыскать средства на строительство воздушного флота и сооружение новых авиационных предприятий; обеспечение владения авиационной техникой хозяевами страны – рабочими, крестьянами; “расширение” самого узкого места в строительстве воздушного флота – двигателестроении».

В начале 1930-х гг. произошло разукрупнение ВСНХ СССР как единого наркомата промышленности, стала формироваться отраслевая основа управления промышленным производством. Всесоюзное объединение авиационной промышленности, в свою очередь, в период с 1930 по 1934 гг. находилось в составе Народного комиссариата по военным и морским делам СССР; с 1934 по 1936 гг. – в составе Народного комиссариата тяжёлой промышленности СССР; с 1936 по 1939 гг. – в составе Народного комиссариата оборонной промышленности СССР. Таким образом, в 1930-е гг. авиационная промышленность была подчинена в основном задачам военных ведомств: активно шло создание новых заводов по производству авиационной техники и профильных институтов; ускорилась разработка и производство продукции авиастроения военного назначения. Всё это привело к тому, что, как отмечает историк М. Ю. Мухин, к 1939 г. авиационная промышленность стала ведущей отраслью оборонной промышленности СССР [8, с. 88–89].

Интенсификация разработки и производства авиационной техники, увеличение числа реализуемых проектов, появление новых профильных научно-исследовательских, производственных институтов привели к выделению института управления отраслью авиастроения в отдельное ведомство. Так, 11 января 1939 г. был создан Народный комиссариат авиационной промышленности СССР, впоследствии в 1946 г. преобразованный в Министерство авиационной промышленности СССР. Безус-

ловным приоритетом развития авиастроения являлось изготовление продукции военного назначения. В 1946 г. народным комиссаром авиационной промышленности, а спустя 2,5 месяца – первым министром авиационной промышленности – был назначен организатор отечественной оборонной промышленности М. В. Хруничев, что дополнительно закрепило тренд приоритета военной сферы.

С управленческой точки зрения сохранялась максимальная ответственность профильных наркомов (после 1946 г. – министров). При этом система наркоматов по сравнению с системой министерств предполагала закрепление большей ответственности и функциональной нагрузки на наркомов по сравнению с министрами, представителями относительно устоявшейся бюрократической системы. Подобный подход определял и наличие более короткой дистанции между наркомом и первым лицом государства. Министерство авиационной промышленности СССР просуществовало вплоть до 1991 г. с двумя перерывами в деятельности. Так, с марта по август 1953 г. управление авиастроением было подчинено Министерству оборонной промышленности СССР. Второй перерыв в работе Министерства авиационной промышленности СССР пришёлся на период с 1957 по 1965 гг., что было связано с учреждением нового ведомства – Государственного комитета Совета министров СССР по авиационной технике – трансформацией системы управления советским государством.

Важно и то, что к 1970-м гг. была закрыта потребность Советского Союза в авиатехнике, необходимой для осуществления пассажирских и грузовых перевозок, в т. ч. для развития региональной авиации, а в 1980-х гг. авиация стала действительно доступной для населения страны: «только за один 1986 г. самолеты “Аэрофлота” перевезли около 120 млн пассажиров, то есть почти половину населения страны; было доставлено более 3 млн тонн срочных грузов и почты; гражданская авиация выполняла свыше ста видов работ, обслуживала 22 отрасли экономики»³. В то же время значительную долю в структуре производства авиатехники занимал госзаказ со стороны ВВС, что впоследствии в 1990-е гг. в условиях нарастающего кризиса, роста внешнего долга страны и бюджетного дефицита, со-

³Яковлев А. С. Цель жизни. Записки авиаконструктора. М.: АлексВ, 2016. С. 514.

кращения программ развития оборонно-промышленного комплекса негативно сказалось на состоянии отрасли.

Важным аспектом стал переход государства от плановой системы хозяйствования к рыночной, что также дополнительно негативно сказалось на производстве продукции авиапрома, способствовало разрыву налаженных цепочек поставок между предприятиями отрасли. В ситуации системного кризиса 1990-х гг. программы разработки и производства авиатехнической продукции были значительно сокращены, а профильные предприятия переориентированы на реализацию конверсионных заданий на производство продукции для других сфер экономики и промышленности. Изменилась и структура управления отраслью.

В истории современной России авиастроение, как правило, находилось под управлением экономических ведомств – Министерства промышленности РСФСР (1991–1992 гг.), Министерства экономики РФ (1997–1999 гг.), Российского авиационно-космического агентства (1999–2004 гг.), Федерального агентства по промышленности (2004–2008 гг.), департамента авиационной промышленности Министерства промышленности и торговли РФ (2008 – н. в.). При этом в период с 1992 по 1997 гг. ведущую роль в управлении отраслью играли ведомства, координирующие функционирование оборонно-промышленного комплекса, – Комитет РФ по оборонным отраслям промышленности (1992–1993 гг.), Государственный комитет РФ по оборонным отраслям промышленности (1993–1996 гг.) и Министерство РФ по оборонным отраслям промышленности (1996–1997 гг.) (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

Динамика смены институтов управления отраслью гражданского авиастроения в современной России (1991–2020 гг.) / Dynamics of the change of management institutions of the civil aviation industry in modern Russia (1991–2020)

Период	Государственный институт, ответственный за реализацию государственной политики в отрасли гражданского авиастроения
1991–1992	Министерство промышленности РСФСР
1992–1993	Комитет РФ по оборонным отраслям промышленности (Роскомоборонпром)

Продолжение Таблицы 2 / Table 2.

Период	Государственный институт, ответственный за реализацию государственной политики в отрасли гражданского авиастроения
1993–1996	Государственный комитет РФ по оборонным отраслям промышленности (Госкомоборонпром России)
1996–1997	Министерство РФ по оборонным отраслям промышленности
1997–1999	Министерство экономики РФ
1999–2004	Российское авиационно-космическое агентство
2004–2008	Федеральное агентство по промышленности (Роспром) (подведомственное министерству промышленности и энергетики РФ)
2008 – н. в.	Департамент авиационной промышленности Министерства промышленности и торговли РФ

Таким образом, тренд на подчинение отрасли авиастроения военным ведомствам характерен для наиболее тяжёлых лет российской истории, связанных с периодами Гражданской войны, подготовки к Великой Отечественной войне, с 1990-ми гг. При этом для любого периода фиксируется приоритет реализации задач разработки и производства техники военного по сравнению с техникой гражданского назначения безотносительно профиля курирующего авиастроение ведомства.

Кроме того, по мере расширения спектра задач и усложнения опытно-конструкторской и производственной составляющих авиастроения, технического совершенствования продукции авиапрома и, что не менее важно, наличия у государства приоритета развития авиационной техники и ресурсной базы для соответствующих мероприятий ведущий институт управления отраслью был выделен в отдельное ведомство, что было характерно для периода с 1939 по 1991 гг. советской истории.

НЕФОРМАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ОТРАСЛЮ АВИАСТРОЕНИЯ

В то же время, помимо формальных институтов, в развитии отрасли авиастроения в Советском Союзе и современной России задействованы и неформальные структуры, определяющие роль и вес различных акторов в системе управления отраслью. Традиционно как в советской, так и в современной

российской политической системе значимую роль, в т. ч. в вопросах постановки целей отраслевой политики, играет лидер государства – его позиция относительно приоритетов развития отрасли, личный интерес и увлечённость. Так, в частности, А. С. Яковлев отмечал личную включённость И. В. Сталина в вопросы развития авиации: процесс отбора техники для серийного производства и своевременное обновление парка, беспокойство об условиях создания современной техники и реализации программ подготовки кадров⁴. В 1930-е – 1950-е гг. советской авиационной промышленности уделялось повышенное внимание руководства страны и И. В. Сталина лично, выделялись значительные средства, что даже в определённой степени, как отмечает историк М. Ю. Мухин, ««разбаловало» авиастроителей, которые привыкли, что их запросы удовлетворяются незамедлительно» [8, с. 76].

При этом значимую роль в контексте управления отраслью авиастроения как в советское, так и в российское время занимает лидерская подсистема. Управленческие решения, касающиеся развития отрасли, зачастую принимались при активном участии и поддержке членов Политбюро ЦК ВКП(б). В частности, конструктор А. Н. Туполев отмечал большую роль члена Политбюро ЦК ВКП(б), 1-ого Народного комиссара тяжёлой промышленности СССР С. Орджоникидзе в обновлении материально-технической базы ЦАГИ с целью создания лучшего в мире научно-технического центра авиационной промышленности. «Нам было сказано, что для ЦАГИ денег жалеть не надо, что для нового ЦАГИ денег дадут столько, сколько надо»; «каждый день я ему такие документы давал, он просматривал, и не помню, чтобы хоть один раз он не подписал»⁵.

Важно отметить, что и члены семей представителей советского руководства, а также акторов отраслевого управления зачастую связывали жизнь с авиацией. Василий Сталин и Леонид Хрущёв служили в авиации, Степан Микоян был лётчиком-испытателем. Алексей Туполев пошёл по стопам отца-авиаконструктора, а Владимир Ильюшин работал в ОКБ Сухого сначала лётчиком-испытателем, затем – заместителем главного конструктора.

⁴Яковлев А. С. Цель жизни. Записки авиаконструктора. М.: АлексВ, 2016. С. 126–135.

⁵Бодрихин Н. Г. Туполев. М.: Молодая гвардия, 2011. С. 66–67.

Кроме того, обращает на себя внимание и процесс вовлечения новых акторов в систему выработки, принятия и реализации управленческих решений. В частности, период первых пятилеток и предвоенное время стали временем активного включения специалистов отрасли авиастроения в процесс принятия управленческих решений в отрасли в рамках обеспечения ситуации конкуренции лучших идей авиастроительных КБ. В частности, в 1939 г. в условиях подготовки к войне в Овальном зале Кремля прошло совещание руководства страны (в президиуме находились И. В. Сталин, В. М. Молотов, К. Е. Ворошилов) с ведущими специалистами отрасли. Ведущий совещания В. М. Молотов «вызывал конструкторов по заранее составленному списку – каждый должен был рассказать, над чем работает, посвятить в свои планы на ближайшее будущее»⁶. Решения о массовом производстве тех или иных видов техники принимались с учётом мнения конструкторов, которое зачастую могло идти вразрез с представлениями президиума совещания⁷. Записки специалистов отрасли с указанием на проблемы и их возможные варианты решений тщательно рассматривались, оперативно принимались необходимые управленческие решения. Подобный подход, кроме того, сказывался и на развитии кадрового потенциала отрасли. Так, историк Ф. И. Чуев напрямую связывает престиж работы в авиации и возможности ведущих специалистов отрасли: «Конечно, раньше так было проще, потому что авиация была престижна, и возглавляли её такие, как Туполев, Ильюшин, Яковлев, Микоян, они напрямую входили на Сталина, который лично занимался авиацией»⁸.

Ещё один способ обеспечения представительства позиции и учёта мнения специалистов отрасли при выработке и реализации государственной политики в отрасли авиастроения – кооптация ведущих конструкторов, опытных инженеров и талантливых управленцев в формальную структуру управления отраслью⁹. Мера позволила, с одной стороны, подключить к процессу принятия управленческих решений в отрасли ведущих

⁶Яковлев А. С. Цель жизни. Записки авиаконструктора. М.: АлексВ, 2016. С. 185–186.

⁷Яковлев А. С. Цель жизни. Записки авиаконструктора. М.: АлексВ, 2016. С. 185–186.

⁸Чуев Ф. И. Ильюшин. М.: Молодая гвардия, 1998. С. 159.

⁹В частности, в 1940 г. молодой, но положительно зарекомендовавший себя авиаконструктор А. С. Яковлев был назначен на должность заместителя наркома авиационной промышленности по науке и опытному строительству.

учёных и конструкторов посредством организации совещаний по наиболее острым темам и формирования организационных структур, ответственных за реализацию вырабатываемых управленческих решений с учётом включения в кадровый состав органов крупных технических специалистов в своей области (например, по данной логике А. С. Яковлевым был сформирован главк опытного самолетостроения, изменена кадровая структура ЦАГИ и пр.). С другой – оперативно поставить и решить проблемы, связанные с недостатком инфраструктурной обеспеченности отрасли¹⁰.

В период конца 1930-х – начала 1940-х гг. распространение получил ещё один специальный институт в системе управления промышленностью (и отраслью авиастроения, в частности) – т. н. «шараги» – закрытые опытно-конструкторские бюро, в которых использовался труд заключённых конструкторов, инженеров, учёных для решения остро стоящих перед государством задач. Принципы функционирования одного из наиболее известных заведений данного типа – ЦКБ-29 НКВД – были описаны конструктором Л. Л. Кербером в работе «Туполевская шарага»¹¹. В работе автор также обращает внимание на особенности отраслевого управления: «Когда конструктор обращался за помощью в верха, его запрос тонул. Когда же под таким запросом стояла подпись Ягоды, Ежова или Берии, Сезам открывался мгновенно, и задача выполнялась с необыкновенной быстротой»¹².

В послевоенные годы с приходом нового лидера государства изменилось и место авиастроения в системе приоритетов развития промышленности СССР. В связи с активным развитием ракетостроения авиастроение военной сферы в определённой степени лишилось уникальной функции, связанной с доставкой бомб, в т. ч. ядерных, на дальние расстояния, программы развития авиационной техники были урезаны. Как от-

¹⁰ Создание опытных лабораторий статистических и динамических испытаний; организация Лётно-исследовательского института (ЛИИ) Наркомата авиационной промышленности), а также связи КБ и производств (в частности, была реализована программа обучения ведущих инженеров пилотированию самолётов; подготовлено «Руководство для конструкторов», написанное крупнейшими учёными страны с целью унификации методологии проектирования, постройки и испытания самолётов; планирование деятельности КБ и НИИ в части закрепления приоритетного порядка исследования и разработки тех или иных тем).

¹¹ Озеров Г. А. Туполевская шарага. 2-е изд. М.: Посев, 1973. 125 с.

¹² Озеров Г. А. Туполевская шарага. 2-е изд. М.: Посев, 1973. С. 9.

мечает писатель Ф. И. Чуев, «Никита Сергеевич решил, что в эпоху космоса самолёты не нужны»¹³. Изменение приоритетов в промышленной сфере, связанное с позицией Н. С. Хрущева, сказалось и на роли ряда институтов в управлении отраслью: ослаб механизм привлечения специалистов отрасли к коллективной выработке стратегических решений, однако широкое распространение получил инициативный порядок создания самолётов ведущими конструкторскими бюро¹⁴.

Кроме того, важно отметить и количество акторов, принимающих непосредственное участие в принятии решений. Так, в частности, сохранение небольшого государственного аппарата при И. В. Сталине способствовало скорости принятия управленческих решений при ориентированности на лидера. По словам авиаконструктора Г. К. Нохратян-Торосяна, «в ту пору и бюрократии было поменьше; ко времени перестройки у нас стало 130 министерств, а при Сталине было всего 17, и каждого министра знали по фамилии»¹⁵. Кроме того, с управленческой точки зрения в послевоенное время сохранилась активная вовлечённость ведущих авиационных конструкторов в процесс выработки управленческих решений, значительная часть техники разрабатывалась ресурсно обеспеченными конструкторскими бюро самостоятельно.

С приходом Л. И. Брежнева исследователи отмечают ещё большее снижение вовлечённости главы государства в вопросы развития отечественного авиастроения: личных контактов между Генеральным секретарём ЦК КПСС и конструкторами стало значительно меньше¹⁶. «Прежде всего, его [Брежнева] интересовали сельское хозяйство и экономические аспекты внешнеполитического сотрудничества», в значительно меньшей степени и до 1968 г. – отдельные вопросы промышленных отраслей и ВПК [7, с. 68]. Всё чаще в литературе процесс принятия решения относительно создания того или иного самолёта ограничивается апелляцией к институтам (ЦК Партии,

¹³ Чуев Ф. И. Ильюшин. М.: Молодая гвардия, 1998. С. 190.

¹⁴ Так, например, по личной инициативе конструктора С. В. Ильюшина в короткие сроки был создан получивший впоследствии широкое распространение самолёт Ил-18 – объёмы производства лайнера в 4 раза превысили выпуск по госзаказу самолёта со схожими характеристиками производства А. Н. Туполева Ту-104, самолёт С. В. Ильюшина открыл экспорт авиационной техники за рубеж.

¹⁵ Цит. по: Чуев Ф. И. Ильюшин. М.: Молодая гвардия, 1998. С. 176.

¹⁶ Бодрихин Н. Г. Туполев. М.: Молодая гвардия, 2011. С. 203.

Совет Министров), нежели отдельным лицам, принимающими решения.

В современной России отмечается высокий интерес Президента РФ В. В. Путина к вопросам развития авиационной сферы как с точки зрения реализации научно-технического производственного потенциала профильных предприятий, так и с целью поддержки транспортного сектора и обеспечения связности территории страны. В то же время, несмотря на регулярное обращение Президента РФ к вопросам создания авиационной техники как военного, так и гражданского назначения, отсутствуют свидетельства наличия личной включённости главы государства в вопросы профильных ведомств, затрагивающие повестку выработки и реализации конкретных управленческих решений в рассматриваемой сфере.

Кроме того, с развитием института частной собственности в России и процесса приватизации предприятий промышленного сектора в 1990-е гг. встаёт вопрос о выделении нового типа акторов формирования и реализации государственной политики. Как отмечает Г. Л. Купряшин, «политические сети отличаются разнообразием механизмов управления, включающих не только государственные и негосударственные политические структуры, но и бизнес, а также совокупность различных элементов гражданского общества разных уровней – от международного до локального» [6]. Говоря о сложившейся в постсоветской России архитектуре государственного управления, А. И. Соловьев также отмечает «вынесение фактических центров принятия решений за рамки государственной иерархии» [12, с. 377–378], что справедливо и для рассматриваемой в рамках статьи отрасли. 1990-е гг. – начало 2000-х гг. в отечественном авиастроении связаны с упадком: частные предприятия не смогли приспособиться к условиям рынка, а значимую роль в поддержке сектора играл и продолжает играть институт государственного заказа. Рост государственного участия в развитии отрасли отразился и на структуре управления: в 2006 г. указом Президента РФ была создана «Объединённая авиастроительная корпорация»¹⁷, а в 2018 г. 92,31% акций ОАК было передано государственной корпорации «Ростех»¹⁸. Как пишет

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 20.02.2006 №140 «Об открытом акционерном обществе “Объединённая авиастроительная корпорация”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 27.02.2006. №9. Ст. 986.

¹⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.10.2018 №2533-р «Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 24 октября

профессор Московского авиационного института Л. Б. Соболев, «инициатива по интеграции предприятий авиапрома полностью перешла в руки госчиновников, которым понравилась идея создания монопольных объединённых корпораций» [10]. Таким образом, значимым фактором развития отрасли авиастроения являются интерес руководителей профильной государственной корпорации к сфере авиационной промышленности, готовность и умение аллоцировать необходимые ресурсы для развития отрасли.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, стоит отметить, что неформальные институты как в советское, так и в российское время играют значимую роль в развитии авиационной промышленности в России. Предвоенные годы внесли значительные коррективы в систему управления отраслью авиастроения посредством увеличения роли лидера государства в процессе: формирования стратегического курса развития отрасли и принятия управленческих решений; организации специальных совещаний с представителями авиационной промышленности при главе государства; обновления и омоложения кадрового состава управления отраслью; создания специальных закрытых опытно-конструкторских бюро тюремного типа. В послевоенное время система управления отраслью авиастроения постепенно утратила соответствующие институты, многие из которых не имели формального закрепления, произошёл отказ от плановой экономики. В то же время значимой стала роль государственных корпораций, а принятие политико-управленческих решений было перенесено в корпоративный сектор, ориентированный на институт государственного заказа.

Институционально оформленная структура управления отраслью зачастую дополняется широким набором неформальных институтов, оказывающих влияние как на постановку приоритетов развития отрасли и выработку стратегии, так и на реализацию конкретных управленческих решений. Значимую роль в процессе выработки, принятия и реализации управленческих решений играют не только глава государства, но и ли-

2018 г. №596 "Об имущественном взносе Российской Федерации в Государственную корпорацию по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»" // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.12.2018. №49. Ст. 7636.

дерская субсистема – приближённые лидера, представители различных групп влияния.

Примечателен и состав акторов: помимо представителей формальных институтов, регулирующих развитие отрасли авиастроения, а также руководителя государства и лидерской субсистемы, в процесс управления отраслью включены и иные акторы. В советское время – представители опытно-конструкторских бюро, зачастую конкурирующих между собой, в современной России – представители корпоративного сектора, который, в свою очередь, стремится к монополизации контроля над развитием отрасли. Интересны и механизмы кооптации новых акторов в управленческую систему. Система управления отраслью до 1960-х гг. требовала включения новых лиц, инженеров, представителей конструкторского сообщества в процесс выработки решений, что было реализовано посредством внедрения формально не закреплённых, однако проявляющих себя в процессе управления отраслью институтов – специальных ситуативных совещаний при главе государства, нерегламентированного механизма привлечения конструкторов к непосредственному управлению отраслью и т. д.

Российская система управления авиационной промышленностью в данном контексте представляется более закрытой, не предполагая ни формальных, ни неформальных механизмов включения представителей профессионального, инженерного цеха в процесс выработки управленческих решений. Кроме того, в современной России наблюдаются процесс монополизации управления сферой авиационной промышленности, её полный переход под государственный контроль, опосредованный управленческой системой государственной корпорации, исключение возможности конкуренции между конструкторскими бюро и производственными предприятиями отрасли, что в целом идёт в разрез как с опытом развития авиационной промышленности в Советском Союзе, так и с общемировыми актуальными тенденциями.

На фоне современных геополитических обстоятельств вероятно дальнейшее усиление практики заимствования советского опыта, при этом в данном контексте представляется важной оценка имеющихся для соответствующей перестройки не только организационных, но и политических, кадровых и финансово-экономических ресурсов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России: вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН, 2006. 446 с.
2. Дузь П. Д. История воздухоплавания и авиации в России (июль 1914 г. – октябрь 1917 г.). М.: Машиностроение, 1986. 368 с.
3. Дука А. В. Элиты в структуре политических возможностей // Власть и элиты. 2023. Т. 10. №2. С. 24–43.
4. Каратеев А. Ю. Авиационные инженеры в России и СССР. Подготовка кадров в 1909–1945 гг. М.: АИРО-XXI, 2013. 368 с.
5. Коньков А. Е. Латентное пространство публичной политики в современном государстве: в поисках теоретической модели. М.: Аргатак-медиа, 2022. 224 с.
6. Купряшин Г. Л. Публичное управление // Политическая наука. 2016. №2. С. 101–131.
7. Митрохин Н. А. Очерки советской экономической политики в 1965–1989 годах. Т. 1. М.: Новое литературное обозрение, 2023. 504 с.
8. Мухин М. Ю. Авиапромышленность СССР в 1921–1941 годах. М.: Наука, 2006. 320 с.
9. Сельцер Д. Г. Взлеты и падения номенклатуры. Тамбов: Тамбов-полиграфиздат, 2006. 592 с.
10. Соболев Л. Б. Горизонтальная интеграция или конгломерация? // Экономический анализ: теория и практика. 2015. №24. С. 2–11.
11. Соловьев А. И. Политика и управление государством. Очерки теории и методологии. М.: Аспект Пресс, 2021. 256 с.
12. Соловьев А. И. Двухядерная архитектура государственного управления: опыт и перспективы постсоветской России // Траектории политического развития России: институты, проекты, акторы: материалы всероссийской научной конференции РАПН с международным участием, Москва, 6–7 декабря 2019 г. / под ред. О. В. Гаман-Голутвиной, Л. В. Сморгунова, Л. Н. Тимофеевой. М.: Московский государственный педагогический университет, 2019. С. 377–378.
13. Сморгунов Л. В. Современные тенденции в государственном управлении: от нового государственного менеджмента к управлению публичной политикой // Политическая наука. 2022. №3. С. 100–121.
14. Фицпатрик Ш. Команда Сталина. Годы опасной жизни в советской политике / пер. Е. Варгина. М.: Издательство Института Гайдара, 2021. 528 с.
15. Шаттенберг С. Инженеры Сталина. Жизнь между техникой и террором / пер. с нем. В. А. Брун-Цехового, Л. Ю. Пантиной. М.: РОССПЭН, 2011. 478 с.

ARTICLE INFORMATION

Author

Iuliia V. Petrova

- e-mail: iuliiapeetrova@gmail.com,
Postgraduate Student, History and Theory of Politics Department,
Faculty of Political Science,
Lomonosov Moscow State University
Leninskiye Gory 1, Moscow 119234, Russian Federation,

Junior Researcher, Department of Political Science,
Institute of Scientific Information for Social Sciences
of the Russian Academy of Sciences
Nakhimovsky pr-t 51/21, Moscow 117418, Russian Federation

For citation

Petrova Iu. V. Organizational structure of the civil aircraft industry management in Soviet and Russian times: features of dynamics. In: *Russian Social and Humanitarian Journal*, 2024, no. 3.

Available at: www.evestnik-mgou.ru

Abstract

Aim. To identify the common and specific features of the evolution of the organizational structure in the management of civil aircraft production in modern Russia and the Soviet Union, and to analyze its dynamics.

Methodology. Within the framework of historical, institutional and neo-institutional approaches, both formal and informal institutions of sectoral management are described; cases demonstrating the influence on the development, adoption and implementation of managerial decisions of the head of state, the leadership subsystem, representatives of influence groups, including the corporate sector, are considered.

Results. Specific mechanisms of industry management are described (special situational meetings, an unregulated mechanism for attracting engineers to direct management of the industry, etc.). It is concluded that there are significant differences in the organizational structure of management of the civil aviation industry in the Soviet Union and modern Russia, both at the level of the institutional framework of industry management and the executive staff of managers, and at the level of informal institutions.

Research implications. The theoretical and practical significance of this study lies in the identification of institutions and practices in industry management that were successful in the Soviet era, which may be relevant for adoption in current geopolitical and social and economic circumstances.

Keywords

aviation industry, civil aviation, formal and informal institutions, industry policy, path dependence

References

1. Gaman-Golutvina O. V. *Politicheskie elity Rossii: vekhi istoricheskoi evolyutsii* [Political Elites of Russia: Milestones of Historical Evolution]. Moscow, ROSSPEN Publ., 2006. 446 p.
2. Duz P. D. *History of aeronautics and aviation in Russia (July 1914 – October 1917)* [History of aeronautics and aviation in Russia (July 1914 – October 1917)]. Moscow, Mashinostroenie Publ., 1986. 368 p.
3. Duka A. V. [Elites in the Political Opportunity Structure]. In: *Vlast' i elity* [Power and Elites], 2023, vol. 10, no. 2, pp. 24–43.
4. Karateev A. Yu. [Aeronautical engineers in Russia and the USSR. Training of personnel in 1909–1945]. Moscow, AIRO-XXI Publ., 2013. 368 p.
5. Konkov A. E. [Latent space of public policy in the modern state: in search of a theoretical model]. Moscow, Argamak-media Publ., 2022. 224 p.
6. Kupriyashin G. L. [Public administration]. In: *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2016, no. 2, pp. 101–131.
7. Mitrokhin N. A. *Ocherki sovetskoi ekonomicheskoi politiki v 1965–1989 godakh. T. 1* [Essays on Soviet Economic Policy in 1965–1989. Vol. 1]. Moscow, Novoye literaturnoye obozrenie Publ., 2023. 504 p.
8. Mukhin M. Yu. *Aviapromyshlennost' SSSR v 1921–1941 godakh* [Aviation industry of the USSR in 1921–1941]. Moscow, Nauka Publ., 2006. 320 p.
9. Seltser D. G. *Vzlety i padeniya nomenklatury* [The rise and fall of the nomenclature]. Tambov, Tambovpoligrafizdat Publ., 2006. 592 p.
10. Sobolev L. B. [Horizontal integration or conglomeration?]. In: *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika* [Economic Analysis: Theory and Practice] 2015, no. 24, pp. 2–11.
11. Solovyev A. I. *Politika i upravlenie gosudarstvom. Ocherki teorii i metodologii* [Politics and State Administration. Essays on Theory and Methodology]. Moscow, Aspekt-Press, 2021. 256 p.

12. Solovyev A. I. [Dual-Core Architecture of Public Administration: Experience and Prospects of Post-Soviet Russia]. In: Gaman-Golutvina O. V., Smorgunova L. V., Timofeeva L. N., eds. *Traektorii politicheskogo razvitiya Rossii: instituty, proekty, aktory: materialy vserossiiskoi nauchnoi konferentsii RAPN s mezhdunarodnym uchastiem, Moskva, 6–7 dekabrya 2019 g.* [Trajectories of political development in Russia: institutions, projects, actors: materials of the all-Russian scientific conference of the Russian Academy of Political Sciences with international participation, Moscow, December 6–7, 2019]. Moscow, Moskovskii gosudarstvennyi pedagogicheskii universitet Publ., 2019, pp. 377–378.
13. Smorgunov L. V. [Modern trends in public administration: from new public management to governance of public policy]. In: *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2022, no. 3, pp. 100–121.
14. Fitzpatrick Sh. On Stalin's Team: The Years of Living Dangerously in Soviet Politics (Rus. ed.: Vargin E., transl. *Komanda Stalina. Gody opasnoi zhizni v sovetskoi politike*. Moscow, Izdatel'stvo Instituta Gaidara Publ., 2021. 528 p.).
15. Schattenberg S. Stalins Ingenieure: Lebenswelten zwischen Technik und Terror (Rus. ed.: Brun-Tsekhovoi V. A., Pantina L. Yu., transl. *Inzhenery Stalina. Zhizn' mezhdru tekhnikai i terrorom*. Moscow, ROSSPEN Publ., 2011. 478 p.).