

ИСТОРИЧЕСКИЕ НАУКИ

HISTORICAL SCIENCES

<https://doi.org/10.47370/2078-1024-2023-15-2-13-20>

УДК 947.084.8:338.26

Гапсаламов А.Р.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТОВ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА (1957–1964 ГГ.): ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ТУПИК ИЛИ ВОЗМОЖНОСТЬ РЫВКА

Гапсаламов Алмаз Рафисович

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономики и менеджмента Елабужского института ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», Елабуга, Россия

e-mail: gapsalamov@yandex.ru

тел.: +7 (903) 319 39 45

Аннотация

Представленное исследование затрагивает вопросы возникновения, функционирования и ликвидации советов народного хозяйства. В работе показаны основные причины, послужившие сигналом к началу структурной децентрализации системы управления, а также факторы, обусловившие обратный процесс.

Методологической основой данной статьи является подход на основе применения принципа историзма. Представленный принцип позволяет анализировать процессы в соответствии с конкретной исторической обстановкой в их диалектической взаимосвязи. Применение принципа историзма требует исследования любой составляющей исторического процесса в ее развитии. Руководствуясь этим принципом, автор стремился показать трансформацию системы управления промышленностью СССР в 1957–1964 годы. Рассматриваемый принцип использовался в совокупности с методами научного познания. В работе над статьей автором использовались такие общенаучные методы исследования, как анализ, синтез, дедукция и абстрагирование.

Показана относительная эффективность полученных реформ. В то же время структурные изменения в системе управления не смогли придать взрывной характер росту промышленной сферы. Причины свертывания совнархозов крылись не столько в волюнтаризме или в организационных проблемах, сколько в отсутствии единой системы децентрализованного управления. Под лозунгами территориального управления в реальной практике сохранялось отраслевое централизованное управление. К тому же и сама система, будучи

инертной на всем протяжении реформ, шла по пути укрепления ведомственного-отраслевого управления.

Ключевые слова: советы народного хозяйства, промышленность, организация промышленности, система управления, эффективность, экономика, территориальное и отраслевое управление, СССР

БЛАГОДАРНОСТЬ

Работа выполнена за счет средств Программы стратегического академического лидерства Казанского (Приволжского) федерального университета.

Для цитирования: Гапсаламов А.Р. Деятельность советов народного хозяйства (1957–1964 гг.): организационный тупик или возможность рывка // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2023. Том 15, № 2. С. 13-20. <https://doi.org/10.47370/2078-1024-2023-15-2-13-20>.

Gapsalamov A.R.

ACTIVITIES OF THE NATIONAL ECONOMIC COUNCILS (1957–1964): ORGANIZATIONAL IMPASSE OR THE POSSIBILITY OF A BREAKTHROUGH

Almaz R. Gapsalamov

PhD (Econ.), associate professor, head of the Department of Economics and Management, Elabuga Institute of FSAEI NHE «Kazan (the Volga Region) Federal University», Elabuga, Russia

e-mail: gapsalamov@yandex.ru

tel.: +7 (903) 319 39 45

Abstract

The presented research touches upon the issues of the emergence, functioning and liquidation of economic councils. The article shows the main reasons that signaled the beginning of the structural decentralization of the management system, as well as the factors that caused the reverse process.

The methodological basis of the presented research is an approach based on the use of the historicism principle. It allows us to analyze historical stages in accordance with the specific historical situation in their dialectical interconnection and conditionality. The application of the historicism principle requires the study of any component of the historical process in its development. Guided by this principle, the author sought to show the transformation of the industrial management system of the USSR in 1957–1964. The principle under consideration was used in conjunction with the methods of scientific knowledge. In his research, the author used such general scientific research methods as analysis, synthesis, deduction and abstraction.

The relative effectiveness of the obtained reforms has been shown. At the same time, structural changes in the management system could not give an explosive character to the growth of the industrial sector. The reasons for the curtailment of economic councils lay not only in voluntarism or organizational problems, but in the absence of a single system of decentralized management. Under the slogans of territorial administration, in real practice, sectoral centralized administration was preserved. In addition, the system itself, being inert throughout the reforms, followed the path of strengthening departmental-sectoral management.

Keywords: councils of national economy, industry, industrial organization, management system, efficiency, economy, territorial and sectoral management, the USSR

CREDITS

The research has been supported by the Kazan Federal University
Strategic Academic Leadership Program.

For citation: Gapsalamov A.R. Activities of the National economic councils (1957–1964): organizational impasse or the possibility of a breakthrough // Vestnik Majkopskogo gosudarstvennogo tehnologičeskogo universiteta. 2023. Volume 15, No. 2. P. 13-20. <https://doi.org/10.47370/2078-1024-2023-15-2-13-20>.

Середина XX столетия обусловила кардинальные изменения в мировой экономике, вызванные переходом к новому технологическому укладу. На смену старым стали появляться новые, технологичные отрасли экономики, традиционные подвергались серьезным преобразованиям, многие отрасли уходили на задворки истории. Технологии охватили не столько военную сферу, сколько стали распространяться на мирную индустрию, повышая уровень и качество жизни населения. Западный мир вступил в новую фазу своего экономического развития.

Не могли обойти стороной данные процессы и СССР. В руководстве и научной среде присутствовало (пусть и не в полной мере) понимание важных перемен, происходивших в мире. Страна не только стремилась сократить экономическое отставание от капиталистических стран, работая в этом направлении в экономическом, политическом, культурном и даже идеологическом плане, но и хотела стать лидером этой гонки.

Однако последствия войны, финансовые и технологические трудности осложняли этот поступательный процесс. Немаловажной проблемой стала консервативная централизованная модель управления экономикой и отдельными ее отраслями. Условия нового времени диктовали и новые правила игры, где централизованное управление должно было заменяться преимущественно децентрализованными формами управления.

Зададимся вопросом: могла ли в условиях формирования нового технологического уклада страна сохранить

прежнюю ориентацию государственной политики и прежние организационные институты управления. Нам думается, да. Но это бы означало прежний взгляд на происходящие в мире и стране процессы и, скорее всего, ориентацию на мобилизационный характер экономики. Это наглядно показывают и перестановки послевоенного времени, когда преобразования имели преимущественно косметический характер. Но даже соскребывание проблем экономики, путем проведения выборочных изменений в системе управления вскрывало более серьезные пласты проблем, решать которые никто в тот период не решался.

Прежняя модель сверхцентрализованной экономики с ее контролем и регламентацией всех сторон экономической и социальной сферы уже не обеспечивала импульс к иному, более качественному росту производственных показателей. Одновременно с этим за послевоенный период резко увеличился количественный и качественный состав промышленности, появились новые отрасли и предприятия. Линейная иерархия стала всё более многоступенчатой, а значит, и всё более трудноуправляемой.

Одновременно с этим, в начале перестройки хозяйственного механизма не последнее место занял и идеологический компонент. Разоблачение культа личности И.В. Сталина возродило идею реализации принципа демократического централизма в управлении. Его реализация могла пойти или путем организационных перестановок в системе управления, или изменением экономического

содержания системы управления. Интересно, что первоначально широко обсуждался второй вариант, но в практике стал реализовываться первый. Притом, еще до проведения совнархозовских реформ в начале 1950-х годов, начались эксперименты по оптимизации управленческого аппарата. В частности, опубликованием в 1956 г. Постановления ЦК КПСС и Совета министров СССР «О реорганизации министерств СССР в связи с передачей предприятий ряда отраслей народного хозяйства в ведение союзных республик» [5, с. 346] сокращалось количество министерств и ведомств. Но это были лишь «первые звоночки» будущих реформ. Они не предполагали отхода от устоявшегося характера экономики.

«Гролом среди ясного неба» стал 1957 год. Выступая на Пленуме ЦК КПСС Хрущев Н.С. обозначил проблему: «...или в соответствии с объективной тенденцией к созданию всё новых и новых отраслей идти дальше по пути дробления технического, экономического и административного управления, создавая в центре всё новые специальные отраслевые министерства, или же искать более гибкие формы управления» [11, л. 10]. Продолжая свою идею, он отметил, что «...интересы дальнейшего развития народного хозяйства выдвигают необходимость совершенствования организационных форм управления во всех звеньях промышленности и строительства, включая саму его основу – руководство производством. При этом организационная структура управления промышленностью и строительством должна базироваться на сочетании централизованного государственного руководства с повышением роли местных хозяйственных, партийных и профсоюзных органов в управлении хозяйством. Центр тяжести оперативного управления промышленностью и строительством должен быть перенесен на места. Имея в виду необходимость устранения

серьезных недостатков ведомственности в руководстве народным хозяйством, целесообразно управление промышленностью и строительством организовать по основным экономическим районам, что приблизит руководство к производству, сделает его более конкретным и оперативным и позволит привлечь к управлению хозяйственным строительством широкие массы трудящихся» [9, с. 10].

Сегодня сложно сказать, что стало триггером данного выступления. Одно из предположений, что это выступление и дальнейшие реформы стали отражением общелиберального курса, взятого советским руководством после 1956 года, нам кажется не совсем верным. Скорее всего сами экономические обстоятельства настоятельно требовали переоформления закостенелой системы управления.

После определенной подготовительной работы, которая была проведена (с учетом неожиданности от доклада) в короткие сроки, в мае этого же года Верховным Советом СССР был принят Закон СССР о дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством [6]. С юридической позиции право создания экономических административных районов было предоставлено Верховным Советам союзных республик, а право образования Советов народного хозяйства – Советам министров этих республик. Советы народного хозяйства должны были функционировать на основании единого Положения, утвержденного Постановлением Совета министров СССР от 26 сентября 1957 г. [12]. В соответствии со статьями 12, 13, 14 Закона предприятия и организации, ранее находившиеся в ведении министерской структуры, должны были быть переданы совнархозам не позднее 1 июля 1957 г.

Новая идея государственной промышленной политики заключалась в переустройстве системы управления промышленной сферы по территориальному

принципу, путем устранения ошибок и упущений прежней системы руководства, приближении центров принятия решений непосредственно к сырьевой и производственной базе, а также кардинальной оптимизации деятельности всех структурных подразделений в регионах. Фактически, вводимые преобразования возрождали концепции постреволюционного времени, направленные на введение административной децентрализации, предполагавшей передачу функций оперативного руководства Советам народного хозяйства.

На практике эти решения привели к кардинальной ломке отраслевой системы хозяйствования. Менялась система союзного, союзно-республиканского, республиканского управления, что в свою очередь затрагивало и каждое предприятие с ними связанное.

Но оставался важный аспект, который в рассматриваемый период уходил на второй план, но по своей сути оставался ключевым. Несмотря на переориентацию промышленности на новые условия хозяйствования, отраслевой принцип управления по-прежнему сохранялся. Так, можно выделить, что сохранялись Министерство лесной промышленности, Министерство бумажной и деревообрабатывающей промышленности, которые получали статус республиканских министерств, а также создавалось Министерство строительства.

Не могли коснуться данные реформы и военной сферы. Будучи стратегически важными отраслями, выполняющими задачи обеспечения национальной безопасности, они при любом раскладе должны были сохранить особый статус. В результате, такие министерства, как Министерство авиационной промышленности, Министерство оборонной промышленности и Министерство судостроительной промышленности [2; 7, с. 49] сохранили свою институциональную принадлежность.

Всё это подчеркивало сохранение отраслевого разреза в развитии экономики. Одновременно с этим необходимость проведения единой экономической политики в общегосударственном масштабе как в территориальном, так и в отраслевом разрезах народно-хозяйственного комплекса существенным образом требовала наличия центральных координирующих органов, поэтому отказа от них полностью не произошло. На практике была проведена оптимизация данных структур. Законом от 10 мая 1957 г. Госэкономкомиссия СССР была упразднена, а Государственная комиссия Совета министров СССР по перспективному планированию народного хозяйства была преобразована в Государственный плановый комитет Совета министров СССР (Госплан СССР). Фактически это означало ситуацию, когда контролирующие и регулирующие функции от министерств перераспределялись Госплану СССР, который превратился в центральный элемент системы управления.

В своем исследовании А.В. Венедиктов указывает на то, что первоначально по плану предусматривалось образование 92 административных экономических районов, в том числе в РСФСР – 68, УССР – 11 и по одному в остальных союзных республиках. Правда, после некоторой корректировки их количество увеличилось до 105: 70 – в РСФСР, 11 – в УССР, 9 – в Казахской ССР, 4 – в Узбекской ССР и по одному в остальных союзных республиках [3, с. 25; 6, с. 5] (несколько иные показатели приводит Л. Бабакова, которая указывает на 104 совнархоза, в том числе в РСФСР – 68 [1, с. 29]). Фактически стало действовать 100 Советов народного хозяйства, значительная часть которых располагалась в РСФСР (76) [13, с. 260].

Несмотря на некоторые успехи деятельности совнархозов, подтверждаемые валовыми показателями, уже в первые годы осуществления руководство столкнулось с необходимостью воссозданию

некоторых компонентов прежней системы. Например, это относилось к реализации единой научно-технической политики, которую невозможно было реализовать в рамках обособленных совнархозов. Оставались и другие примеры потребности системы в восстановлении прежних организационных институтов.

Тенденция развития привела к новому этапу реформирования системы управления по пути ее дальнейшей централизации. В этом видится двоякий момент. С одной стороны, децентрализованная система не смогла пробить брешь в системе командного управления и была вынуждена постепенно скатываться в русло централизованной экономики, но, с другой стороны, мы наблюдаем динамику системы, попытки адаптироваться к складывающимся обстоятельствам, что подчеркивает ее определенную жизнеспособность.

Первый ощутимый удар по территориальной модели был нанесен в 1963 году, когда был заново образован Высший совет народного хозяйства СССР Совета министров СССР (ВСНХ СССР). Он получил широкие возможности по контролю и координации промышленного производства в целях выполнения плановых показателей. Одновременно с этим, в структуру его подчинения стали входить государственные комитеты, к компетенции которых относилось управление и контроль за отраслями промышленности. Фактически же, они выполняли функции, которые раньше закреплялись за министерствами.

Еще одним ощутимым ударом стала реорганизация совнархозовской системы в сторону укрупнения существующих экономических районов. Судя по всему, данные шаги были вызваны неравномерностью развития отдельных институциональных единиц, обладанием разных стартовых возможностей и потребностью в структурированных и во многом обрубленных в первые годы проведения

реформ межотраслевых связей. В результате в РСФСР стало всего 24 экономических района, в УССР – 7. Всего же в рамках Советского Союза стало действовать 47 экономических районов [8, с. 34–35; 10, с. 109–111].

Обрисует круг проблем совнархозовской системы. Они не могли не возникнуть в условиях постоянного реформирования системы и перетягивания «каната» централизованного и децентрализованного управления. Несмотря на то что складывающаяся система управленческого симбиоза отраслевого и территориального управления позволила устранить некоторые недостатки предыдущей территориальной модели, при этом она не затронула уровень предприятий. Они так и не смогли на данном этапе получить хозяйственную инициативу. Одновременно с этим на уровне страны стали вскрываться всё большие проблемы, связанные с региональной автаркией, недопоставками необходимой продукции соседним регионам, отсутствием единой промышленной и научно-технической политики. Всё это вело не только к укрупнению существующих экономических районов, но и общей централизации управления.

Словно метастазы, в организме системы управления стали возникать элементы прежней министерской системы, которые, словно отпочковываясь, образовывали более мелкие, но идентичные образования. Ключевые особенности реформы были потеряны, количественные изменения стали преобладать над качественными. Всё более отчетливо прослеживалась тенденция возвращения к прежней ведомственно-отраслевой экономике.

В результате процесс перемещения основных управленческих полномочий на уровень совнархозов, осуществленный на начальных этапах реформы, в последующем был блокирован более мощным обратным процессом – централизацией управления. И всё же

несмотря на то что государству не удалось создать механизм сочетания децентрализованной и децентрализованной форм управления промышленностью, считать этот эксперимент как

полностью провальным нельзя. В последующее время государство вынуждено было считаться с потребностью регионов в определенной степени экономической свободы.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бабакова Л.М. Советы народного хозяйства экономических административных районов. М., 1959. 59 с.
2. Ведомости Верховного Совета СССР. 1957. № 27. Ст. 631.
3. Венедиктов А.В. Правовое положение совнархоза и подведомственных ему предприятий. Л., 1959. 130 с.
4. Викентьев А.И. Совнархозы в действии. Первый опыт работы совнархозов. М., 1958. 120 с.
5. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М., 1958.
6. Закон о дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством. М., 1957.
7. Зиновьева Л.Г. Государственное регулирование промышленности СССР в 1965–1991 годы: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006. 254 с.
8. Иванов Н.В. Развитие планирования народного хозяйства СССР в период между XX и XXIII съездами КПСС (1956–1966 гг.). Куйбышев, 1966. 76 с.
9. О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством: Постановление Пленума ЦК КПСС по докладу Хрущева Н.С. М., 1957.
10. Понизов Т.И. Управление промышленным производством в СССР. М., 1963. 220 с.
11. Российский государственный архив новейшей истории (РГАНИ). Ф. 2. Оп. 1. Д. 197. Л. 10.
12. Собрание постановлений СССР. М., 1957. № 2. Ст. 121.
13. Шестаков В.А. Социально-экономическая политика советского государства в 1950-е – середине 1960-х годов: дис. ... д-ра ист. наук. М., 2006. 418 с.

REFERENCES:

1. Babakova L.M. Councils of the national economy of economic administrative regions. M., 1959. 59 p.
2. Vedomosti of the Supreme Soviet of the USSR. 1957. No. 27. Art. 631.
3. Venediktov A.V. The legal status of the economic council and its subordinate enterprises. L., 1959. 130 p.
4. Vikentiev A.I. Economic councils in action. The first experience of work of economic councils. M., 1958. 120 p.
5. Directives of the CPSU and the Soviet government on economic issues. T. 4. M., 1958.
6. Law on further improvement of the organization of industry and construction management. M., 1957.
7. Zinovieva L.G. State regulation of industry in the USSR in 1965–1991: dis. ...cand. legal Sciences. Nizhny Novgorod, 2006. 254 p.
8. Ivanov N.V. Development of planning of the national economy of the USSR in the period between the XX and XXIII congresses of the CPSU (1956–1966). Kuibyshev, 1966. 76 p.

9. On the further improvement of the organization of management of industry and construction: Resolution of the Plenum of the Central Committee of the CPSU on the report of Khrushchev N.S. M., 1957.
10. Ponizov T.I. Management of industrial production in the USSR. M., 1963. 220 p.
11. Russian State Archive of Contemporary History (RGANI). F. 2. Op. 1. D. 197. L. 10.
12. Collection of Decrees (SP) of the USSR. M., 1957. No. 2. Art. 121.
13. Shestakov V.A. Socio-economic policy of the Soviet state in the 1950s – mid-1960s: dis. ... Dr. ist. Sciences. M., 2006. 418 p.