

ОТ ВСНХ К СОВНАРХОЗАМ НАШИХ ДНЕЙ

А. Ф. ХАВИН

Завоевав в октябре 1917 г. политическую власть в стране, рабочий класс России стал подлинным хозяином своей Родины. На его плечи легла великая задача,— идя неизведанными путями, организовать народное хозяйство страны на новых, социалистических началах. Общественная собственность на средства производства создает в социалистическом обществе объективную возможность и необходимость планомерного ведения хозяйства страны как единого целого. В основу социалистического хозяйствования Коммунистическая партия положила принцип демократического централизма, всесторонне разработанный В. И. Лениным. «Мы стоим за демократический централизм», — писал В. И. Ленин в марте 1918 г.— «Наша задача теперь — провести именно демократический централизм в области хозяйства...»¹. Существо демократического централизма состоит в сочетании централизованного в масштабах всего государства планового руководства хозяйством с непрерывно растущей политической и производственной активностью широчайших народных масс. «Единство в основном, в коренном, в существенном,— писал В. И. Ленин,— не нарушается, а обеспечивается *многобразием* в подробностях, в местных особенностях, в приемах *подхода* к делу, в *способах* осуществления контроля...»².

Конкретные формы применения принципов демократического централизма в области управления советской экономикой видоизменяются в соответствии с ростом объема производства, уровнем техники, степенью культуры и активности масс.

На всем протяжении истории советского общества Коммунистическая партия уделяла особое внимание развитию организационных форм управления промышленностью. За 43 года существования Советского государства партия, используя огромный, многосторонний опыт, накопленный массами, много раз перестраивала управление промышленностью. Партия смело искала и находила новые формы и методы руководства социалистической индустрией и тем самым обеспечивала условия для еще более ускоренного движения вперед.

В. И. Ленин указывал в 1921 г.: «Каждая ступень, что нам удастся вперед, вверх в деле развития производительных сил и культуры, должна сопровождаться доделыванием и переделыванием нашей советской системы, а мы очень низко стоим в отношении хозяйственном и культурном. Переделок предстоит много, и «смущаться» этим было бы верхом нелепости (если не хуже, чем нелепости)»³.

Опыт организации руководства экономикой, накопленный Советским государством, убедительно свидетельствует о том, что постоянное совершенствование системы управления — обязательное условие неуклонного развития производства, его ускоренного технического прогресса.

¹ В. И. Ленин. Соч., т. 27, стр. 180—181.

² В. И. Ленин. Соч., т. 26, стр. 374.

³ В. И. Ленин. Соч., т. 33, стр. 88.

В работах советских ученых, посвященных истории промышленности, в той или иной мере исследуются и организационные формы управления социалистическим хозяйством⁴. Имеется много монографий и статей, посвященных организации управления промышленностью СССР на отдельных этапах ее развития. Однако до сих пор нет обобщающего труда, специально посвященного этой чрезвычайно важной теме, а некоторые вопросы истории организационно-хозяйственной деятельности социалистического государства вообще не затронуты.

Автор ставит перед собой ограниченную задачу — раскрыть основные направления в деятельности органов управления промышленностью на различных этапах социалистического строительства, показать их место во всей системе государственного управления. При этом основное внимание мы уделяем наименее изученным вопросам темы.

СОВНАРХОЗЫ НА ПЕРВОМ ЭТАПЕ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО СТРОИТЕЛЬСТВА (1917—1920 гг.)

Созданию органов управления промышленностью, первым годам их деятельности посвящены многочисленные исследования⁵. Однако до сих пор мы не имеем ясного представления о месте совнархозов в общей системе государственного управления на начальном этапе социалистического строительства.

В декрете ВЦИК и Совнаркома от 2 декабря 1917 г. указывалось, что «задачей ВСНХ является организация народного хозяйства и государственных финансов»⁶. Таким образом, ВСНХ рассматривался вначале как орган, осуществляющий общее руководство всей экономикой страны. Такое положение было обусловлено рядом причин.

Одной из важнейших задач, стоявших перед Советским государством, являлось осуществление социалистических преобразований в экономике: обобществление промышленности, банков, транспорта. Для их проведения требовалось создание единого органа — штаба революционной перестройки экономики.

Необходимо учесть также, что партия не имела еще опыта хозяйствования, не были ясны методы осуществления хозяйственной политики. В этих условиях необходимо было временно сосредоточить все руководство экономической жизнью страны в одном органе, который мог бы обобщать опыт социалистического строительства. Одновременно с организацией ВСНХ создавались его местные органы. К середине 1918 г. сеть совнархозов охватила всю страну: были образованы областные (руководившие народным хозяйством нескольких губерний), губернские и уездные совнархозы. В «Положении» о местных Советах народного хозяйства, принятом в декабре 1917 г., подчеркивалось, что они создаются в целях организации и регулирования всей экономической жизни губернии в соответствии с общегосударственными и местными интересами⁷. Руководители совнархозов проявляли незаурядную творческую инициативу, революционную смелость при решении насущных задач социалистического строительства. Это в особенности относится к совнархозам крупнейших индустриальных районов — Ивановского, Бакинского, Южного в Харькове, объединявшего всю тяжелую индустрию Донбасса. Во главе этих совнархозов партия поставила круп-

⁴ См., напр., П. И. Лященко. История народного хозяйства СССР, М., 1956, т. III; Э. Ю. Локшин. Очерк истории промышленности СССР, М., 1956 и др.

⁵ Обзор литературы по истории совнархозов в 1917—1932 гг. см. в статье В. З. Дробижева и Т. А. Игнатенко «Некоторые итоги изучения истории совнархозов 1917—1932 гг.» (Вопросы истории, 1959, № 11). Следует отметить, что более 2/3 работ, упомянутых в этом обзоре, посвящены истории создания и первых шагов деятельности СНХ в 1917—1918 гг.

⁶ «Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам», сб. док., т. I, М., 1957, стр. 27.

⁷ СУ РСФСР, 1917, № 13, стр. 196.

нейших своих деятелей. Так, Иваново-Вознесенским совнархозом руководил М. В. Фрунзе, Бакинским — И. Т. Фиолетов, Южным — Ф. А. Сергеев (Артём).

Организация системы совнархозов не предполагала упразднения наркоматов, ведавших отдельными отраслями хозяйства. ВСНХ стоял как бы над этими наркоматами, что подтверждается и структурой его аппарата. ВСНХ включал отделы государственного хозяйства и банков, хозяйственной политики, подотдел международной экономики и торговой политики, отдел сельского хозяйства, продовольствия и потребления. Перед Комитетом хозяйственной политики ВСНХ была поставлена задача вносить планомерность в хозяйственную политику государства, разрабатывать общие планы строительства, вопросы внешней торговли и внутригосударственного товарооборота. Правительство по инициативе В. И. Ленина поручало ВСНХ и разработку проектов некоторых декретов общегосударственного значения, не имеющих непосредственного отношения к промышленности⁸. Местные совнархозы, как указывалось в положении о них, также должны были осуществлять руководство всей экономикой на местах. Соответственно строился их аппарат. В нем предусматривались секции или отделы, ведавшие отдельными отраслями промышленности и целыми отраслями хозяйства (транспорт, сельским хозяйством, продовольственным делом).

К лету 1918 г. функции непосредственного управления промышленностью уже начали преобладать над другими во всей системе совнархозов и ВСНХ. Это объяснялось прежде всего ростом социалистического уклада в промышленности. К середине 1918 г. многие крупнейшие фабрики и заводы, целые отрасли производства находились уже в руках трудящихся. Национализация промышленности вызвала расширение и углубление организационно-хозяйственной функции пролетарского государства. Один орган не мог теперь осуществлять квалифицированное руководство быстро растущей социалистической экономикой.

Превращение ВСНХ и местных совнархозов из общехозяйственных центров в органы по руководству промышленностью было довольно длительным процессом, окончившимся лишь к концу 1920 г. Каждый новый этап в перестройке системы хозяйственных органов отражал величайшие преобразования в экономике — неустанный рост социалистического уклада.

В «Положении о ВСНХ», утвержденном Советом Народных Комиссаров 8 августа 1918 г., уже не было пункта о подчинении ВСНХ всех других хозяйственных наркоматов. Однако ему еще предоставлялись такие полномочия, которые выделяли его из ряда хозяйственных наркоматов. В «Положении» указывалось, что сметы государственного бюджета предварительно рассматриваются в ВСНХ и с его заключением вносятся в Совнарком, а финансирование всех отраслей народного хозяйства производится ВСНХ совместно с Наркомфином и Госконтролем. Уже в последние месяцы 1918 г. ВСНХ издает ряд постановлений, регламентирующих различные области экономики⁹. На II Всероссийском съезде совнархозов (декабрь 1918 г.) были обсуждены доклады о работе промышленности, железнодорожного и водного транспорта, о сельскохозяйственной и потребительской кооперации и др.¹⁰.

Подчиненное ВСНХ Главное управление водного транспорта (Главвод) было передано в ведение НКПС лишь в 1920 г., финансово-экономический отдел ВСНХ до 1920 г. выполнял роль контролера смет других наркоматов¹¹. В ходе реорганизации ВСНХ партии пришлось пре-

⁸ Ленинский сборник XXI, стр. 122—123.

⁹ «Экономическая политика СССР (ноябрь 1917 г.— февраль 1921 г.)», М., 1947, стр. 291, 215, 257.

¹⁰ «Труды II Всероссийского съезда Советов народного хозяйства (19 декабря — 24 декабря 1918 г.)». Стеногр. отчет, М., 1919, стр. 392—395.

¹¹ БСЭ, 1 изд., т. 13, стр. 562.

одолевать сопротивление некоторых руководящих хозяйственных работников, упорно стремившихся к сосредоточению в ВСНХ функций управления всеми отраслями народного хозяйства. Это были не только беспочвенные, но и политически вредные установки, так как они приводили к подрыву единства политического и хозяйственного руководства Центрального Комитета партии и Совнаркома. Один из организаторов ВСНХ, член его президиума В. П. Милютин даже в 1920 г. выражал сожаление по поводу того, что отраслевые хозяйственные наркоматы не подчинены ВСНХ¹².

В 1918 г. совнархозы успешно справились с национализацией промышленности и организацией управления на предприятиях. Было преобразовано в жизнь решение правительства о демобилизации промышленности и переводе предприятий на выпуск гражданской продукции.

Но уже во второй половине 1918 г. творческий созидательный труд советского народа был прерван иностранной интервенцией и гражданской войной. Враг захватил обширные и богатые территории. Советская страна лишилась нефти Баку, угля и металла Донбасса, хлеба Украины, Дона, Сибири. Советский народ, руководимый Коммунистической партией, развернул героическую борьбу на всех фронтах. Сложившаяся обстановка побудила партию в максимальной мере централизовать управление народным хозяйством. Большинство предприятий было изъято из ведения местных совнархозов и целиком подчинено главкам и центрам ВСНХ РСФСР. В главках сосредоточивалось все оперативное руководство производством. В строго централизованном порядке осуществлялось снабжение предприятий сырьем, топливом и т. д.

В ведении местных совнархозов в тот период оставались лишь самые небольшие предприятия, обслуживавшие нужды данного района. В 1920 г. по сравнению с 1918 г. количество предприятий, работавших по нарядам главков, выросло на 64 %. В то же время количество предприятий, выполнявших децентрализованные заказы, сократилось втрое (с 751 до 248). Почти в 13 раз снизилось количество предприятий, работавших на вольный рынок — по всей стране их было в 1920 г. лишь 19¹³.

Система управления промышленностью в период военного коммунизма вошла в историю промышленности под названием «главкизма». Эта система вполне оправдала себя в суровых условиях 1918—1920 гг.: она позволила сосредоточить все скудные ресурсы страны для решения важнейшей общенациональной задачи — борьбы с контрреволюцией.

СОВНАРХОЗЫ В ГОДЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ (1921—1925 гг.)

Война, навязанная советскому народу международной и внутренней контрреволюцией, несла с собой неисчислимые бедствия. В 1920 г. валовая продукция промышленности составляла едва лишь 13,1 %, а добыча руды — 1,3 %, выплавка чугуна — 2,4 %, производство хлопчатобумажной пряжи — 5 % от нищенского уровня 1913 г.¹⁴.

Коммунистическая партия сосредоточила все силы народа на восстановлении народного хозяйства. В соответствии с новыми задачами перестраиваются и методы руководства промышленностью и всем народным хозяйством. Уже в 1920 г. права местных совнархозов были расширены: в их ведение была передана значительная часть средних и мелких предприятий. В связи с большими задачами, встававшими перед

¹² В. П. Милютин. Народное хозяйство Советской России. Краткий очерк организации управления и положения промышленности Советской России, Иркутск, 1920, стр. 14.

¹³ «Развитие советской экономики», М., 1940, стр. 131.

¹⁴ «За пять лет», сб. ЦК РКП(б), М., 1922, стр. 408; «Развитие советской экономики», стр. 134.

губсовнархозами, необходимо было улучшить руководство ими. Из одного центра невозможно было оперативно направлять деятельность десятков губсовнархозов. Вот почему по решению IX съезда партии (март — апрель 1920 г.) в важнейших экономических районах — на Урале, Юго-Востоке, Украине, Северо-Западе, Дальнем Востоке, в Сибири и Киргизии, организуются областные бюро ВСНХ (промбюро). Каждое из них руководило губсовнархозами нескольких губерний.

В мае 1921 года IV съезд совнархозов разработал новую схему построения органов ВСНХ. Прежние 52 главка были реорганизованы в 16. При этом изменились и их функции. Главки теперь руководили предприятиями не непосредственно, а лишь через крупные районные тресты и ГСНХ. Местным совнархозам было передано 1800 фабрик и заводов¹⁵.

Расширяя права местных хозяйственных органов, партия и правительство провели большую работу по укреплению централизованного планового начала. В феврале 1921 г. были созданы Государственная Плановая Комиссия, специальные плановые комиссии при отраслевых наркоматах, на местах — начиная от волостей и кончая областями — создаются ЭКОСО.

Огромное влияние на всю перестройку системы управления хозяйством оказал разработанный в мае 1921 г. В. И. Лениным «Наказ от СТО (Совета Труда и Обороны) местным советским учреждениям». Наказ предусматривал ряд крупнейших мероприятий по расширению прав местных органов. В. И. Ленин особо подчеркивал роль местных экономсоветов. В. И. Ленин указывал, что различные области экономики — «продовольствие — мелкая местная промышленность — топливо — крупная общегосударственная промышленность и т. д., все эти области связаны тесно, и «ведомственное» разделение их, необходимое для управления государством, приносит вред, если не вести постоянной работы согласования, устранения трений, волокиты, ведомственной узости, казенщины»¹⁶. Ленинский проект «Наказа от СТО» был утвержден ВЦИК 30 июня 1921 г. и стал законом под названием «Наказ СНК и СТО».

В 1921 г. был осуществлен крутой поворот от военного коммунизма к новой экономической политике. «Наказ СНК и СТО» предусматривал объединение крупных предприятий в тресты, действовавшие на началах хозяйственного расчета. Доминирующая роль трестов — одна из наиболее характерных особенностей всей системы управления промышленностью в годы нэпа. Права юридического лица были лишь у трестов, в которых сосредоточивалась вся деятельность по сбыту готовой продукции, заготовкам сырья, руководству финансами.

К середине 1923 г. в промышленности насчитывалось 478 трестов. Правление треста было непосредственно связано с предприятиями, знало его нужды, имело возможность оперативно откликаться на все вопросы, встававшие перед коллективами заводов и фабрик.

На первом этапе нэпа имело место значительное ослабление влияния ВСНХ, промбюро и губсовнархозов на тресты. «Всем памятен первый период трестирования, — писал в 1922 г. председатель ВСНХ П. А. Богданов, — когда каждый трест и каждое предприятие самостоятельно барахталось на рынке»¹⁷. Огромная роль в экономической жизни возродившихся рыночных отношений, а также известные пережитки идеологии «рабочей оппозиции» привели к попыткам отдельных хозяйственников принизить значение планового, централизованного начала в руководстве промышленностью. В 1922 г. работники некоторых трестов выдвигали

¹⁵ «Русская промышленность в 1921 г. и ее перспективы. Отчет ВСНХ к IX съезду Советов», М., 1921, стр. IV—XII.

¹⁶ В. И. Ленин. Соч., т. 32, стр. 364.

¹⁷ «Известия», 7 ноября 1922 г.

даже идею некой «общественной организации промышленности» в форме Совета съездов государственной промышленности, противопоставляя эту организацию Высшему Совету Народного Хозяйства. Одновременно предлагалось реорганизовать тресты в акционерные общества, в деятельность которых ВСНХ имел бы право вмешиваться лишь на ежегодных собраниях акционеров. Партия дала решительный отпор этим нездоровым центробежным устремлениям, являвшимся своеобразным проявлением анархо-синдикалистских и местнических настроений.

Уже в 1922 г. выяснилось, что разрозненным, подчас конкурирующим между собой трестам невозможно овладеть рынком сбыта, наладить производственно-техническое снабжение предприятий. Назревала потребность координации действий трестов в области сбыта продукции, заготовки сырья и топлива. Опыт подсказал необходимость объединения трестов в синдикаты. Первые синдикаты были образованы в 1922 г. в легкой промышленности, для которой проблема овладения рынком стояла особо остро. Наряду со сбытом синдикаты развернули заготовительную деятельность, выйдя даже на иностранный рынок. Текстильный синдикат, например, сосредоточил в своих руках закупки хлопка за рубежом. К концу 1923 г. почти все отрасли промышленности были объединены в синдикаты.

Новое «Положение о ВСНХ СССР», принятое ЦИК СССР 12 ноября 1923 г., обеспечило Высшему Совету Народного Хозяйства возможность систематически и повседневно направлять работу всей промышленности¹⁸. В центральном аппарате ВСНХ были созданы два основных управления. Одно из них — Главное экономическое (ГЭУ) — призвано было руководить всей экономической политикой в области промышленности: кредитной, финансовой, торговой, установлением норм выработки и т. д. Это же управление осуществляло общее руководство областными и губернскими совнархозами, разрабатывало планы для всех отраслей промышленности. Центральное управление государственной промышленности (ЦУГПРОМ) непосредственно руководило трестами союзного значения. Все руководство местной промышленностью осуществляли губсовнархозы, они занимались финансовой и производственной деятельностью подчиненных им трестов. СНХ составляли производственные планы промышленности губернии, решали вопросы об учреждении новых трестов, о назначении и увольнении руководителей трестов, о финансировании предприятий. Губсовнархозы сыграли большую роль в восстановлении местной промышленности, в организации сбыта ее продукции, в налаживании технического снабжения.

Во многих исследованиях довольно детально рассматриваются структура хозяйственного аппарата в 1921—1925 гг., преимущественно в первые годы нэпа, особенности восстановления различных отраслей промышленности¹⁹. Однако до сих пор очень слабо разработана такая важнейшая проблема, как методы экономической политики того времени. Переход от войны к миру потребовал внесения коренных изменений в организацию производственной жизни предприятий. Необходимо было в кратчайшие сроки найти правильное решение таких сложнейших вопросов, как соотношение размеров заработной платы и уровня производительности труда, регулирование оптовых и розничных цен, поиски наиболее эффективных путей снижения себестоимости промышленной продукции и т. д. Речь шла, таким образом, о проведении начал нэпа в области промышленности, о выработке пролетарским государством методов руководства строительством экономического фундамента социализма.

¹⁸ «Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР», 1923, № 11, ст. 115.

¹⁹ См., напр., недавно вышедшее фундаментальное исследование «Советское народное хозяйство в 1921—1925 гг.», М., 1960.

Кроме того, необходимо учесть, что в 1921—1925 гг. вопросы развития новой техники почти не ставились. Весь восстановительный период протекал под знаком возрождения бездействовавших, годами пребывавших на консервации предприятий. Техническая база промышленности в основном оставалась старой. Речь могла идти лишь о рационализации некоторых технологических процессов.

Выработанные партией под руководством В. И. Ленина организационные формы и основные методы управления промышленностью в восстановительный период выдержали проверку жизнью. В 1925 г. объем валовой продукции крупной промышленности вырос в 5,5 раза по сравнению с 1920 г. и вплотную приблизился к уровню 1913 г. В 1926 г. промышленность уже достигла уровня 1913 г.²⁰

ВСНХ В ПЕРВЫЙ ПЕРИОД СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕКОНСТРУКЦИИ (1926—1931 гг.)

В 1926 г. страна вступила в новый этап своего развития — этап социалистической индустриализации. Развертывается огромное строительство предприятий, создаются новые отрасли производства. Металлурги налаживают выпуск качественных сталей. Машиностроение дает стране первые тысячи тракторов, выпускает более мощные двигатели внутреннего сгорания, быстро увеличивает выпуск паровых котлов и турбин, паровозов. Заключаются договоры с иностранными фирмами о технической помощи²¹. В этих условиях проблемы технической политики приобретают решающее значение.

Коммунистическая партия концентрирует внимание народа на великой исторической задаче — реконструкции народного хозяйства, призывает смело и последовательно внедрять новую технику, осваивать достижения мировой науки и техники. XIV съезд ВКП(б) призвал «развертывать нашу социалистическую промышленность на основе повышенного технического уровня». В решении июльско-августовского объединенного Пленума ЦК и ЦКК ВКП(б) в 1927 г. подчеркивалась необходимость «максимального внимания всех хозяйственных органов к техническому прогрессу в области производства». Объединенный Пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) (1927 г.) потребовал введения новой техники, улучшения организации труда, указывал, что при осуществлении капитального строительства необходимы энергичная борьба за введение новых методов работы и применение новейших технических достижений. XV съезд партии развернул обширную программу борьбы за перестройку всего народного хозяйства на базе новейшей техники, за создание многочисленных новых отраслей индустрии²².

Три варианта первого пятилетнего плана не были утверждены Президиумом ВСНХ как не соответствовавшие директивам XIV и XV съездов партии, именно потому, что в них не уделялось надлежащего внимания новой технике, недооценивалась ее эффективность.

Заслушав доклады бригад, обследовавших крупнейшие строительства того времени, Президиум ЦКК — Коллегия НК РКИ подчеркнули в своих решениях необходимость применять самые передовые методы производства и строительства, добиваться механизации тяжелых работ, освоить последние достижения мировой техники²³.

²⁰ «Развитие советской экономики», стр. 202; «Промышленность СССР», стат. сб., М., 1957, стр. 31.

²¹ «Сводный производственно-финансовый план государственной промышленности на 1926/27 год. Доклад ВСНХ СССР объединенному заседанию Совнаркома СССР и СТО», М. — Л., 1927, стр. 35.

²² «КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК», ч. II, М., 1953, стр. 77, 256, 283, 284, 338.

²³ ЦГАОР и СС, ф. 5475, оп. 11, д. 232, л. 15; д. 201, лл. 35—38.

Новые великие задачи, вставшие перед промышленностью, требовали и новых форм управления ею.

Существо реорганизационных перестроек системы советского хозяйственного аппарата в 1926—1931 гг. сводится ко все большему расширению функций отраслевых центров, пока еще в рамках единого ВСНХ.

Причины усиления отраслевого принципа лежат в объективных закономерностях развития хозяйства в период реконструкции. В те годы, когда в стране создавались новые отрасли промышленности, а материальных ресурсов и технических кадров было крайне мало, лишь специализированные, единые для всей страны центры могли выполнить задачу квалифицированного руководства производственным процессом. С этой целью в 1926 г. для непосредственного управления промышленностью были организованы главки. Главметалл объединял всю металлургию и машиностроение, Главэлектрo — электротехническую промышленность; Главгортоп — всю топливную; Главсельпром — пищевую; Главхим — химическую промышленность и т. д.

Однако очень скоро развивающаяся промышленность потребовала дальнейшего совершенствования централизованного планового руководства отдельными отраслями. Слишком универсальные главки, объединяющие подчас чрезмерно большое количество разнородных отраслей, перегруженные чисто оперативными функциями, не могли уже успешно руководить предприятиями и стройками. «Существующая система управления, — писал В. В. Куйбышев в 1927 г., — характеризуется всепроникающей мелочной регламентацией и гипертрофией централизма. Основным признаком при пересмотре системы управления должно быть: централизация планового руководства и регулирования и децентрализация оперативных функций»²⁴.

В печати, на партийных собраниях и конференциях, на производственных совещаниях, на съездах профсоюзов указывалось на необходимость улучшить управление промышленностью, приблизить ее руководящие центры к производству. Пленум ВСНХ СССР в 1927 г. подробно обсудил вопрос о системе управления промышленностью. Пленуму предшествовала большая дискуссия в печати и на местах. Так, используя опыт всего актива промышленности, партия разработала новую, более совершенную систему управления промышленностью.

В 1929—1930 гг. была осуществлена очередная реорганизация системы управления промышленностью. Три года, отделяющие ее от предшествующей, составляют большую и яркую полосу в истории социалистической индустрии. В 1926 г. промышленность лишь вступила в период реконструкции. В 1929—1930 гг. вся страна была в строительных лесах. Уже работали десятки больших новых предприятий.

Опыт первенцев индустриализации — механизированных стекольных заводов в Константиновке (Донбасс), новых бумажных фабрик (Бахлановской, Кондопожской), Сясьского целлюлозного завода и в особенности Сталинградского тракторного — показал, что освоение производства на новых, оснащенных передовой техникой предприятиях — дело чрезвычайно сложное и трудное. В ряде постановлений ЦК партии — о состоянии и перспективах текстильной промышленности, цветной металлургии, о работе Югостали (треста, объединявшего всю южную металлургию), о деятельности Северного химического треста — были вскрыты недостатки в работе промышленности, главным образом в области технической политики. Так, в резолюции ЦК ВКП(б) о деятельности Северного химического треста подчеркивался «факт резкого отставания химпромышленности как от новейших достижений мировой химической

²⁴ В. В. Куйбышев Система промышленного управления, М., 1927, стр. 8.

техники, так и от общехозяйственного развития страны»²⁵. В постановлении СТО о цветной металлургии указывалось на отсталые методы добычи руды, слабую ее механизацию, на недостаточное привлечение иностранной технической помощи и т. д.

XVI партийная конференция (апрель 1929 г.) указала, что ВСНХ и НКПС до того являлись по преимуществу органами планово-экономического руководства, что их необходимо превратить в органы действительного технического руководства²⁶. Проекты реформы управления промышленностью широко обсуждались в печати, в объединенных комиссиях ЦКК—РКИ и Президиуме ВСНХ СССР, на предприятиях. Тысячи работников ВСНХ, ГСНХ, трестов, рабочих, инженеров, хозяйственников приняли участие в этой дискуссии.

В постановлении ЦК ВКП(б) от 5 декабря 1929 г. о реорганизации управления промышленностью вопросам улучшения технического руководства было уделено особое внимание. Главки были разукрупнены. Например, вместо единого Главметалла было организовано 11 объединений, в том числе 8 объединений машиностроительной промышленности (сельскохозяйственного машиностроения, речного судостроения и т. д.), черная металлургия была выделена в единый главк «Сталь». ЦК подчеркивал, что «центральное место в работе объединения должно быть отведено руководству технико-производственной работой предприятий и трестов, входящих в их состав»²⁷.

Советская промышленность досрочно выполнила задания первой пятилетки. За 1929—1932 гг. было построено свыше 1500 крупных промышленных предприятий, во много раз выросли основные фонды старых заводов и фабрик. В этих условиях объединения, которым приходилось, как правило, руководить 100—200 предприятиями, уже не могли справиться со всем объемом работы. Вот почему в 1931—1932 гг. они были вновь разукрупнены: объединение «Сталь» было разделено на два; «Уголь» — на два и т. д. Из этих объединений и выросли впоследствии отраслевые наркоматы.

РАЗУКРУПНЕНИЕ ВСНХ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПЕРВЫХ ОТРАСЛЕВЫХ НАРКОМАТОВ (1932—1936 гг.)

По мере дальнейшего бурного роста промышленного производства, развертывания капитального строительства, создания новых отраслей промышленности все более назревала потребность в выработке принципиально новой системы управления промышленностью.

По данным на 1 января 1932 г., основные фонды промышленности подверглись обновлению на 60%. В 1932 г. удельный вес продукции новых заводов в общей продукции всей промышленности составил 36%, а в тяжелой промышленности — даже 42%²⁸. Пример затянувшегося освоения Горьковского автозавода, первых агрегатов Магнитки, механизированных угольных шахт показал всю трудность и сложность освоения новейшей техники в условиях, когда массы рабочих только еще проходили школу обучения, а инженерно-технические кадры были малочисленны. Фактически в 1930—1931 гг. внимание президиума ВСНХ СССР сосредоточивалось на работе наиболее важных отраслей промышленности (металлургии, топливной, машиностроения). Более того, председатель ВСНХ СССР Г. К. Орджоникидзе оперативно руководил такими решавшими в тот период судьбы индустриализации стройками и предприятиями, как Магнитострой, Кузнецкстрой, Березниковский и Ста-

²⁵ «Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам», т. 2, М., 1957, стр. 108.

²⁶ «КПСС в резолюциях...», ч. 2, стр. 477—478.

²⁷ «Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам», т. 2, стр. 130.

²⁸ «Социалистическое строительство СССР», стат. ежегодник, М., 1934, стр. 14.

линогорский химические комбинаты, Горьковский и Московский автозаводы, Сталинградский тракторный завод.

Многочисленные сообщения с предприятий и строек легкой промышленности, из леспромхозов сигнализировали о том, что рамки ВСНХ стали слишком тесны для быстро растущей промышленности. Опыт масс подсказывал необходимость большой организационной перестройки. Вот почему уже в 1930 г. Коммунистическая партия приступила к разукрупнению ВСНХ.

В первую очередь из состава ВСНХ была выделена пищевая промышленность. В ходе индустриализации страны небывалыми темпами росло городское население: за годы первой пятилетки (1928—1932 гг.) в промышленность было вовлечено 2,5 млн. человек, пришедших из деревни. Численность городского населения возросла на 40%²⁹. Между тем пищевая промышленность в то время была наиболее отсталой отраслью производства. Так, в мясной промышленности преобладали примитивно оборудованные бойни без холодильников, утилизационных установок. Хлеб выпекался в пекарнях кустарного типа. Продовольственные трудности вызывались не только недостатком сельскохозяйственного сырья, но и отсутствием производственной базы для его переработки. В этих условиях Коммунистическая партия выдвинула перед советским народом в качестве одной из важнейших задач создание мощной передовой пищевой индустрии. А для этого требовалось квалифицированное руководство из единого центра. ВСНХ, внимание которого сосредоточивалось на развертывании тяжелой промышленности, не мог уделять должного внимания вновь создаваемой пищевой индустрии. Поэтому в ноябре 1930 г. пищевая промышленность была передана в состав вновь организованного Наркомата снабжения (Наркомснаб). Наркомом снабжения был назначен А. И. Микоян. Наркомснаб в очень короткий срок добился при помощи всей советской общественности серьезных успехов. Так, в одной Москве были построены 12 крупнейших в мире хлебозаводов³⁰.

В конце 1931 — начале 1932 г. ЦК партии выносит решения, открывшие новую главу в истории управления социалистической промышленностью. Из состава ВСНХ СССР были выделены наркоматы легкой и лесной промышленности. Как указывалось в решении ЦК, это было сделано с целью «дальнейшей конкретизации руководства как технического, так и общехозяйственного с доведением последнего до предприятия»³¹. 5 января 1932 г. ЦИК и Совнарком СССР приняли решение о преобразовании ВСНХ СССР в общесоюзный наркомат тяжелой промышленности. Наркомом тяжелой промышленности был назначен Г. К. Орджоникидзе, легкой — И. Е. Любимов, лесной — С. С. Лобов.

Удельный вес в народном хозяйстве, масштабы промышленного производства и капитального строительства каждого из вновь организованных наркоматов были далеко не одинаковы. Промышленность, объединяемая Наркомтяжпромом, играла решающую роль во всей системе народного хозяйства. По данным на 1 июля 1933 г., ее основные фонды составляли 15,6 млрд. руб., легкой — 6,2 млрд. руб., пищевой — 2,6 млрд. руб. Число рабочих соответственно равнялось 4,1 млн., 2 млн., 0,5 млн. человек³².

Объединение всех многочисленных и разнообразных отраслей тяжелой промышленности в рамках одного наркомата определялось необходимостью организовать тесное сотрудничество и взаимодействие всех

²⁹ «Итоги выполнения первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР», М., 1933, стр. 174, 176.

³⁰ Н. Е. Бадаев. Большая победа пролетариев в красной столице, М., 1933.

³¹ «Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам», т. 2, стр. 333.

³² «Социалистическое строительство СССР», 1934, стр. 26—29.

ее предприятий в период грандиозного промышленного строительства и трудной работы по освоению новой техники. Это позволяло наиболее оперативно проводить необходимые мероприятия. В середине второй пятилетки выявился острый недостаток в железнодорожных вагонах. В 1934 г. машиностроение дало железным дорогам всего 29 тыс. магистральных вагонов и платформ (в двухосном исчислении). ЦК партии поставил перед тяжелой промышленностью задачу произвести в 1935 г. 80 тыс. товарных вагонов, т. е. за один год увеличить выпуск их в 2,6 раза. Задание, на первый взгляд казавшееся невыполнимым, было реализовано досрочно: в 1935 г. было выпущено 86, 7 тыс. вагонов и платформ³³. Эта замечательная победа была достигнута мобилизацией всей тяжелой промышленности, широко организованной кооперацией, привлечением к выполнению боевого задания партии заводов других отраслей машиностроения — Ростсельмаша, Подольского механического, и др. Объединение всей тяжелой индустрии в одном наркомате сыграло большую роль и в развертывании оборонной промышленности.

Но очень скоро рамки единого наркомата оказались тесными для быстро шагавшей в гору тяжелой промышленности. К концу второй пятилетки продукция тяжелой промышленности в 10 с лишком раз превзошла размеры 1913 г.³⁴ За период 1933—1937 гг. в тяжелой промышленности было осуществлено грандиозное по масштабам новое строительство: вложено 50,9 млрд. руб. (в сопоставимых ценах) против 23,8 млрд. руб. в первой пятилетке³⁵. Завершилось строительство таких гигантов машиностроения, как Уралмашзавод, Ново-Краматорский завод тяжелого машиностроения, Челябинский тракторный, Уралвагонзавод. В одной лишь системе Главного управления металлургической промышленности наркомата в 1933—1937 гг. вошли в строй 19 доменных, 53 мартеновских печей, 41 прокатный стан³⁶. К концу второй пятилетки было пущено 5 новых гигантов черной металлургии: Магнитогорский, Кузнецкий, Азовсталь, Запорожсталь, Криворожский комбинат. Отрасли промышленности со сложной новейшей технологией, лишь зародившиеся в первой пятилетке, во второй пятилетке уже играли большую роль в экономике страны. Так, если в 1932 г. в Советском Союзе было выплавлено лишь 0,9 тыс. т алюминия, то в 1937 г. страна получила уже 38,9 тыс. т этого металла³⁷.

Тяжелая промышленность, при новых гигантских объемах производства, требовала дальнейшего улучшения организационных форм управления. Весьма примечателен следующий пример, характеризующий необходимость реформы. В 1935 г. ввиду громоздкости аппарата Наркомтяжпрома пришлось прибегнуть к такой экстраординарной мере, как подчинение управления гигантами машиностроения (Уралмашем, Ново-Краматорским, Кировским заводами, 1-м ГПЗ и рядом других) непосредственно наркому, при котором был создан для этой цели специальный сектор³⁸. Внимание наркомата сосредотачивалось на гигантах, решение же важных вопросов для множества менее крупных предприятий надолго затягивалось. Например, крупнейшее в СССР вольфрамовое месторождение — Джидинское, дававшее в 1935 г. $\frac{2}{3}$ всего советского вольфрама, разрабатывалось в те годы вручную. Мощность его электростанций достигала едва лишь 450 квт. Главное управление редких металлов никак не могло добиться расширения временной электростанции — этого первостепенной важности предприятия — до 700 квт, хотя, казалось, при огромных общих масштабах строительства дело было

³³ «Социалистическое строительство СССР», 1936, стр. 163.

³⁴ «Народное хозяйство СССР в 1958 году», стат. ежегодник, М., 1959, стр. 144—145.

³⁵ Исходные цифры, там же, стр. 622.

³⁶ ЦГАОР и СС, ф. 8115, оп. 1, д. 93, л. 70.

³⁷ Там же, д. 299, л. 56.

³⁸ Там же, ф. 729, оп. 3, д. 1, лл. 181—182.

весьма простым. Но вопросы реконструкции Джидинского рудника не получали разрешения, в результате чего программа выполнялась здесь за счет использования наиболее богатых участков примитивными методами старательской добычи. Перед страной стояла задача возможно быстрее развернуть никелевую промышленность. Сырьевая база нового никелевого завода в Мончегорске (Мурманская область) — рудник Ниттис — Кумужел был введен в эксплуатацию осенью 1937 г. Но даже в 1939 г. ни одно здание завода не было еще сдано в эксплуатацию. Водопровод бездействовал, воду для мощных компрессоров подвозили в бочках на 5 лошадях³⁹.

Эти серьезные недостатки объяснялись прежде всего тем, что аппарат Наркомтяжпрома не был в состоянии руководить работой хотя и важных, но средних или небольших по размерам предприятий.

Нельзя недооценивать значение и того факта, что, оказавшись во главе органов государственной безопасности, враги народа Ежов и Берия фабриковали лживые обвинения против честных работников. В результате произошло значительное обновление и командных кадров промышленности. Так, на Горьковском автозаводе было вновь выдвинуто на руководящую работу 350 человек — здесь сменились не только директор, главный инженер, но и все начальники цехов. Руководителями главка, объединявшего гиганты автомобильной промышленности с их сложной техникой, были назначены цеховые работники⁴⁰. Впоследствии менее способные из числа этих молодых работников отсеялись. Но в то время выдвижение большого количества руководителей, не имевших достаточного опыта, представляло серьезную трудность для развертывания промышленности. Особенно трудно было новым кадрам руководить прежними большими главками, наркоматами.

Сказалось еще одно важное обстоятельство. Если ВСНХ СССР опирался на губернские (потом областные) совнархозы, то Наркомтяжпром фактически не имел органов на местах. Правда, в «Положении» о наркомате указывалось, что он имеет своих уполномоченных на местах, но фактически этот пункт «Положения» не был реализован.

УЗКООТРАСЛЕВЫЕ ПРОМЫШЛЕННЫЕ НАРКОМАТЫ (1937—1957 гг.)

Быстро осложнявшаяся международная обстановка требовала дальнейшего всемерного усиления уже твердо ставшей на ноги оборонной промышленности, максимальной оперативности при разрешении больших и сложных вопросов, возникавших в процессе ее форсированного развертывания, особенно если учесть огромное значение, которое приобрел выпуск новых типов оборонной продукции (самолетов, танков, вооружения, боеприпасов, военных кораблей). Именно поэтому в 1936 г. был образован специальный Наркомат оборонной промышленности⁴¹. Вслед за этим в августе 1937 г. из состава Наркомтяжпрома было выделено машиностроение, объединенное во вновь созданном общесоюзном Наркомате машиностроения. Создание этого наркомата в первую очередь, вслед за Наркоматом оборонной промышленности опять-таки вполне закономерно. Машиностроение развивалось темпами в 2,5 раза большими, чем крупная промышленность в целом; в 3,3 раза большими, чем вся промышленность⁴². Народились новые отрасли машиностроения. Именно на первом этапе их работы возникало особенно много вопросов, разрешение которых в рамках единого большого и громоздкого наркомата задерживалось.

³⁹ «Индустрия», 20 апреля 1939 г.

⁴⁰ ЦГАОР и СС, ф. 7295, оп. 7, д. 214, лл. 8, 10, 13.

⁴¹ СЗ, 1936, № 63, ст. 461.

⁴² См. «Народное хозяйство СССР в 1958 году», стр. 135, 174. (Подсчитано мной.— А. Х.).

К началу 1939 г. насчитывалось, таким образом, шесть наркоматов: машиностроения, тяжелой, оборонной, лесной, пищевой, легкой промышленности (Наркомат пищевой промышленности был организован в 1934 г. путем разукрупнения Наркомснаба).

На регулярно собиравшихся в 1938, 1939 гг. активах предприятий, трестов, главков работа руководящих центров промышленности подвергалась серьезной критике. Указывалось, что в условиях стремительного развертывания производства и строительства главки и наркоматы слишком разбухли, что поэтому они не в состоянии по-боевому руководить промышленностью⁴³. Опыт, накопленный коллективами предприятий, подсказал необходимость разукрупнения наркоматов.

В 1939 г. Наркомат оборонной промышленности был разделен на четыре, Наркомтяжпром — на шесть, Наркоммаш — на три, Наркомат пищевой промышленности — на три, легкой — на два наркомата. В 1938 г. все капитальное строительство было изъято из ведения отраслевых наркоматов и подчинено вновь созданному Наркомату строительства. Таким образом, к февралю 1939 г. уже функционировало 20 промышленных наркоматов, в 1940 г. после разукрупнения Наркомата топливной промышленности на Наркоматы угольной и нефтяной промышленности — 21. Соответственно разукрупнялись и главки. За 1932—1940 гг. количество их выросло в 8—9 раз. Вот один типичный пример, ярко характеризующий этот процесс: Главметаллу периода 1919—1920 гг. в 1939 г. соответствовало 127 специализированных главков⁴⁴.

Разукрупнение наркоматов производилось в основном, по технологическому признаку; каждый наркомат руководил технологически однородной отраслью производства (таковы, например, были наркоматы черной, цветной металлургии, рыбной промышленности). Но некоторые объединяли ряд отраслей. Например, Наркомпищепром охватил такие технологически разнородные отрасли, как кондитерская и сахарная, табачная и маслособойная, объединенные лишь тем, что они все перерабатывают сельскохозяйственное сырье и производят пищевые продукты.

Ведущим звеном в аппарате отраслевого наркомата являлись главки, строившиеся либо по территориальному, либо по предельно специализированному отраслевому признаку. Так, в Наркомате электростанций и электропромышленности в 1939 г. функционировали три территориальных главка, каждый из которых объединял электростанции обширных экономических районов (Юга; Центра; Урала и Востока), 5 узкоспециализированных главков электропромышленности (турбо- и котлостроения, электромашин и аппаратостроения, теплоэлектроприборов и т. д.)⁴⁵. Основной ячейкой в аппарате главков стали производственно-распорядительные отделы, организованные по производственно-территориальному принципу. Например, в конце 1937 г. в Главугле были организованы, наряду с техническими отделами, производственно-распорядительные отделы: Донбасса, Кузбасса, Урала и Караганды и т. д. В аппарате главков выдвигаются на первый план инженеры-диспетчеры, непосредственно руководящие группой предприятий.

Реорганизованные наркоматы, не говоря уже о главках, имели возможность при тех масштабах производства непосредственно вникать в работу почти каждого отдельного предприятия, в особенности крупного, оперативно разрешать технические проблемы, встававшие перед предприятиями. Главки и наркоматы превращались в штабы технического руководства. К 1939—1940 гг. сложилось крепкое ядро руко-

⁴³ См., напр., материалы совещаний актива некоторых предприятий (ЦГАОР и СС, ф. 7791, оп. 1, 9, 272; «Индустрия», 4 февраля 1938 г.).

⁴⁴ «Экономика социалистической промышленности», М., 1940, стр. 567.

⁴⁵ Собрание постановлений и распоряжений правительства СССР, М., 1938, стр. 307.

дящих хозяйственных работников, часто бывавших на предприятиях, хорошо их изучивших, отлично знавших их возможности. Это сыграло большую роль в 1939—1940 гг., когда часть производственных мощностей гражданской промышленности была переключена на оборонное производство, и особенно осенью 1941 г., в период разработки плана эвакуации промышленности из угрожаемых районов на восток.

Велика заслуга отраслевых центров промышленности как в процессе самого осуществления эвакуации, так и в налаживании работы предприятий на новых местах, в форсировании военного производства. Сложнейшие технические вопросы разрешались с большой смелостью, предельно оперативно. Напомним, например, невиданную в истории металлургии прокатку броневой стали на листовых станах, предназначенных для производства простого листового металла⁴⁶. На танковых заводах было организовано поточное, конвейерное производство не только средних танков весом в 30—35 т, но и тяжелых танков весом в 48—50 т⁴⁷. Все руководство промышленностью осуществлялось Государственным Комитетом Обороны, повседневно координировавшим и направлявшим деятельность отдельных отраслевых наркоматов.

Однако новой системе управления были присущи и серьезные недостатки. Создание десятков промышленных министерств потребовало в целях координации работы отдельных отраслей укрепления аппарата, расширения функций Экономсовета при Совнаркоме СССР за счет ограничения прав руководителей наркоматов. Наркоматы не имели возможности самостоятельно решать большие принципиальные вопросы, касавшиеся их отраслей, и продвижение неотложных дел подчас замедлялось. В 1946 г. промышленностью и строительством управляли 24 общесоюзных, 7 союзно-республиканских министерств, 2 министерства местной промышленности, в которые были преобразованы прежние наркоматы. В последние годы войны и после войны промышленные наркоматы подверглись дальнейшему разукрупнению.

Сложность работы по восстановлению разрушенных угольных предприятий Донбасса требовала специального руководства ими. Поэтому Министерство угольной промышленности было разделено на два: одно управляло промышленностью западных районов, другое — восточных районов. Необходимость одновременно энергично развивать нефтяную промышленность Второго Баку и старых нефтяных районов вызвала организацию двух территориальных министерств нефтяной промышленности — одного для восточных районов, другого для южных и западных районов. Перестройке подвергся и ряд других отраслевых министерств. Так, капитальное строительство в промышленности было разделено между двумя министерствами. На месте единого Министерства металлургии образовались два — черной металлургии и цветной металлургии. Были выделены самостоятельные министерства электропромышленности, резиновой, деревообрабатывающей и бумажной промышленности.

В дальнейшем, по мере роста промышленности, продолжалось совершенствование системы управления. Создавались все более узко специализированные отраслевые министерства. Такое дробление подчас нарушало кооперирование тесно связанных отраслей, усиливало узковедомственные тенденции, что побуждало вновь сливать раздробленные министерства. Но через короткое время выяснялось, что укрупненные ведомства слишком громоздки и не в состоянии руководить оперативно. Тогда они вновь разукрупнялись. Так, на протяжении 6 лет (1948—1954 гг.) министерства черной и цветной металлургии дважды сливались (в 1948 и 1953 гг.) и дважды разъединялись (1950 и 1954 гг.).

⁴⁶ И. П. Бардин. Советская металлургия на службе Родине, М., 1946, стр. 28.

⁴⁷ «Заседания Верховного Совета СССР (первая сессия)», stenogr. отчет, М., 1946 стр. 307.

В 1956 г. уже насчитывалось 28 общесоюзных и союзно-республиканских министерств промышленности и строительства. В частности, теперь уже одних строительных министерств насчитывалось 7. Огромный объем промышленного строительства, внедрение новейшей техники потребовали специализации строительных министерств: строительства предприятий металлургической и химической промышленности; строительства предприятий угольной промышленности; строительства предприятий нефтяной промышленности; строительства электростанций, транспортного строительства. Министерство строительства СССР преимущественно осуществляло лишь строительство машиностроительных предприятий. Помимо того, существовало Министерство городского строительства СССР.

Все многочисленные организационные перестройки, осуществленные в 1953—1956 гг., свидетельствовали о том, что отраслевой принцип построения органов управления промышленностью изжил себя, что назрела необходимость осуществления коренного изменения всей системы управления промышленностью и строительством. И Коммунистическая партия провела в последние годы ряд важнейших мероприятий по совершенствованию советского хозяйственного аппарата.

ОТ ОТРАСЛЕВЫХ МИНИСТЕРСТВ К СОВНАРХОЗАМ ЭКОНОМИЧЕСКИХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАЙОНОВ (1958—1960 гг.)

Основная причина последней реформы системы управления промышленностью и строительством, так же как и прежних реорганизаций, кроется в объективных законах развития социалистической экономики. В 1956 г. валовая продукция крупной промышленности в 3,7 раза превысила размеры ее в 1940 г.⁴⁸ Развитие техники, общественного разделения труда неизбежно сопряжено с созданием и «отпочковыванием» новых отраслей производства. Быстро росли многочисленные новые отрасли производства, как, например, газовая, производство железобетонных изделий, радиотехническая, искусственного волокна.

Если в прошлом отраслевой принцип управления промышленностью из единого центра полностью оправдал себя, то в условиях, когда в стране уже имелось более 200 тыс. предприятий и свыше 100 тыс.строек, когда по классификации промышленной статистики, принятой еще в 1944 г., в промышленности насчитывалось 290 отраслей промышленного производства, конкретное и оперативное руководство ими из министерств становилось трудно осуществимым делом.

В ходе Великой Отечественной войны и послевоенных пятилеток значительно развернулась, окрепла, повысила свой удельный вес в общем промышленном балансе страны промышленность восточных районов. Так, в 1956 г. на долю угольных бассейнов Урала, Сибири, Дальнего Востока, Казахстана, республик Средней Азии приходилось 47% всего каменного угля, добытого в стране, вместо 35,5% в 1940 г.⁴⁹ Черная металлургия восточных районов выплавляла в 1955 г. 42% всего чугуна вместо 29% в 1940 г., стали — соответственно 50% вместо 37%⁵⁰. По решению XX и XXI съездов партии взят курс на форсированное развитие производительных сил Сибири и Казахстана. А конкретно управлять из Москвы предприятиями, находящимися на расстоянии в 5—6 тыс. км от нее, на Ангаре, Оби, на берегах озера Балхаш, фактически невозможно.

При сложившейся к концу пятой пятилетки системе управления промышленные предприятия в Москве подчинялись 70 министерствам

⁴⁸ «Народное хозяйство СССР в 1958 году», стр. 54.

⁴⁹ «Народное хозяйство СССР в 1956 году», стат. ежегодник, М., 1957, стр. 74.

⁵⁰ «Промышленность СССР», стат. сб., М., 1957, стр. 112—113. (Подсчитано мной.— А. Х.).

и ведомствам, в Украинской республике — 68 министерствам и ведомствам⁵¹. Помимо того, внутри министерств подведомственные им предприятия, находящиеся рядом и представляющие звенья одного производственного процесса, подчинялись различным главам. Так, металлургические и коксохимические заводы Нижнего Тагила были подчинены различным главам Министерства черной металлургии СССР.

Раздробленность руководства ставила порой непреодолимые барьеры на пути кооперирования и комбинирования производства. Комбинирование представляет собой высшую форму организации крупной промышленности. Именно комбинирование позволяет предельно использовать сырье, свести до минимума его потери. В условиях социалистического хозяйства перед комбинированным производством открыты особо большие возможности. В действительности же в результате узкоотраслевой специализации министерств и ведомственных барьеров на пути к специализации предприятий и кооперированию производства наша промышленность серьезно отставала в применении прогрессивных форм комбинирования таких отраслей промышленности, как нефтепереработка и химия, цветная металлургия, энергетика. Плохо еще были налажены электротехнологическое использование топлива и ряд других процессов комбинирования⁵².

Если при прежних масштабах промышленного производства и строительства организация отраслевых наркоматов содействовала техническому совершенствованию производства, то на новом этапе невиданного развертывания социалистической индустрии, развития науки и техники дробление стало барьером на пути к ускоренным темпам технического прогресса. Так, именно ведомственный принцип построения руководства привел к тому, что в металлургии, горном деле, химической промышленности мы отстали в механизации и применении средств автоматизации. Это произошло потому, что в металлургии было мало квалифицированных конструкторов-механиков, а в машиностроении никогда не было в достатке хороших конструкторов, которые понимали бы нужды металлургии⁵³. Ведомственная разобщенность чрезвычайно отрицательно влияла на ход технического прогресса в металлургии, в горном деле и химической промышленности.

Централизация руководства, отдаленность и оторванность от министерства связывала инициативу коллективов предприятий, партийных организаций, снижала их ответственность за технический прогресс. В результате ведомственного дробления непомерно разбухла статистическая и бухгалтерская отчетность. На 1 января 1954 г. почти 30% всего административно-управленческого аппарата составлял счетный бухгалтерский и планово-экономический персонал⁵⁴.

В 1954—1955 гг. партия и правительство осуществили целый комплекс мер, направленных к улучшению руководства промышленностью. Были расширены права директоров, что увеличило гибкость руководства, сделало его более оперативным. Изменился также порядок планирования развития хозяйства союзных республик. По постановлению Совета Министров СССР от 4 мая 1955 г. планы производства и распределения промышленной продукции, вырабатываемой предприятиями республиканских министерств, стали утверждаться Советами Министров союзных республик. В распоряжении республик решено было оставлять

⁵¹ Н. С. Хрущев. О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством, М., 1957, стр. 28.

⁵² А. И. Ефимов. Перестройка управления промышленностью и строительством в СССР, М., 1957, стр. 23.

⁵³ «Пленум Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза 24—29 июня 1959 года» (далее: «Июньский пленум ЦК КПСС»), стеногр. отчет, М., 1959, стр. 401.

⁵⁴ «Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам», т. 4, М., 1958, стр. 313

от 25 до 50% продукции, вырабатываемой по республике в целом сверх плана на предприятиях общесоюзных и союзно-республиканских⁵⁵. Тем самым стимулировалась заинтересованность местных организаций в работе промышленности.

Учитывая великие изменения, происшедшие в некогда экономически и культурно отсталых районах, Коммунистическая партия внесла серьезные коррективы в систему управления промышленностью, создав в ряде республик отраслевые министерства промышленности и передав им из общесоюзных министерств все предприятия этих отраслей, находившиеся на территории республик. Так, были организованы министерства черной металлургии и угольной промышленности на Украине, нефтяной промышленности в Азербайджане, цветной металлургии в Казахстане. После этой организационной перестройки, приблизившей министерства к предприятиям, удельный вес республиканской промышленности достиг на Украине 67%, в Казахстане — 62%, в Азербайджане — 80%. «Этот опыт,— указывал Н. С. Хрущев на XX съезде КПСС,— безусловно себя оправдал: руководство предприятиями стало конкретнее, оперативнее, инициатива республиканских организаций, их ответственность за работу промышленности заметно повысилась»⁵⁶.

Так сама жизнь подсказывала необходимость новой коренной перестройки всей системы управления промышленностью и строительством.

Исходя из необходимости перенести центр тяжести оперативного руководства промышленностью и строительством на места, Пленум ЦК КПСС принял в феврале 1957 г. по докладу Н. С. Хрущева решение, в котором наметил основные направления перестройки руководства промышленностью. Этот вопрос был подвергнут всенародному обсуждению, после чего сессия Верховного Совета СССР в мае 1957 г. приняла закон, вводящий в жизнь организационные формы управления промышленностью, разработанные ЦК КПСС и одобренные народом. Закон предусмотрел упразднение 25 общесоюзных и союзно-республиканских министерств, руководивших промышленностью и строительством. Их предприятия были переданы в непосредственное подчинение созданным на местах Советам народного хозяйства экономических административных районов.

За 43 года существования Советского государства управление промышленностью не раз перестраивалось, но реорганизация, осуществленная в 1957 г., принципиально отличается от всех прежних реформ. Она явилась, как указал июньский Пленум ЦК КПСС в 1959 г., «поистине революционной мерой в совершенствовании форм управления промышленностью и строительством»⁵⁷. Теперь система управления строится не по отраслевому, ведомственному, а по территориальному принципу, промышленность целиком подчинена руководству совнархоза данного экономического района.

Участники антипартийной группы Маленков, Каганович, Молотов, Булганин, Шепилов упорно сопротивлялись всем творческим начинаниям партии, в том числе и созданию совнархозов. Они не поняли объективной необходимости и неизбежности перестройки системы управления промышленностью. Вся партия, весь советский народ единодушно одобрили постановление Пленума ЦК партии, сурово осудили участников антипартийной группы, оторвавшихся от народа, посягнувших на исторические решения XX съезда.

Совнархозы экономических районов коренным образом отличаются от местных совнархозов периода 1917—1931 гг. Последним были подчинены лишь мелкие и средние предприятия, и они, по существу, веда-

⁵⁵ Там же, стр. 100—101.

⁵⁶ «XX съезд Коммунистической партии Советского Союза», ч. 1 (далее: «XX съезд КПСС»), стеногр. отчет., М., 1956, стр. 88.

⁵⁷ «Июньский Пленум ЦК КПСС», стр. 488.

ли только местной промышленностью. Теперь совнархозы экономических районов являются основными органами хозяйственного управления, они управляют всеми предприятиями союзно-республиканского значения.

Опыт республик, на территории которых расположен ряд совнархозов, показал необходимость создания специального органа для руководства ими. Поэтому в РСФСР, УССР, Казахской ССР образованы республиканские Советы народного хозяйства. На них возложен контроль за ходом выполнения народнохозяйственных планов и координация деятельности совнархозов республики. Республиканские совнархозы призваны руководить специализацией и кооперированием промышленности, решать оперативные вопросы хозяйственных связей между совнархозами, контролировать соблюдение государственной дисциплины, выполнение планов поставок продукции союзным республикам, использование всех ресурсов⁵⁸.

В ходе обсуждения проекта реорганизации отмечалось, что при новой структуре управления, предоставляющей широкие права местным органам, могут проявиться вредные местнические тенденции, нарушение общегосударственных интересов во имя узко понятых местных интересов. На июньском Пленуме ЦК КПСС в 1959 г. Н. С. Хрущев указывал на одну из наиболее типичных форм местничества. Хозяйственные организации стремятся начинать новые стройки во что бы то ни стало, даже не располагая ресурсами. Они при этом рассуждают так: «Начнем строительство, и на будущий год, глядишь, больше денег дадут»⁵⁹. В результате средства распыляются, строительство отдельных предприятий затягивается на долгие годы. Местничество является серьезной опасностью, поэтому в Положении о совнархозе экономического административного района, утвержденном Советом Министров СССР, указывается, что обязанностью совнархоза является «обеспечение выполнения предприятиями и организациями (совнархоза) обязательств по кооперированным поставкам, особенно по поставкам в другие экономические административные районы»⁶⁰. Для борьбы с местническими тенденциями Советское государство обладает мощными рычагами — единым централизованным народнохозяйственным планированием, централизованным финансированием, общегосударственной статистикой.

Подлинно революционная перестройка системы управления промышленностью стала возможна лишь потому, что наш народ вырастил и воспитал кадры опытных, способных организаторов производства, которым по плечу руководство совнархозами. В этом немалая заслуга отраслевых министерств. Во главе совнархозов, его отраслевых управлений — руководители, сочетающие теоретическое образование с большим практическим опытом. Понадобилось много лет упорной и целеустремленной работы партии, чтобы вырастить и воспитать эти кадры.

Перестройка управления промышленностью была осуществлена быстро и организованно. Но реализацией закона, принятого Верховным Советом СССР 10 мая 1957 г., совершенствование управления промышленностью и строительством не ограничилось. По мере того как выяснялись результаты реорганизации, накапливался опыт, вносились новые, подсказанные жизнью серьезные изменения в систему управления. В 1958 и 1959 гг. сохраненные первоначально министерства авиационной, судостроительной, радиотехнической, химической, оборонной промышленности были реорганизованы в Государственные Комитеты Совета Министров, лишённые оперативных функций. Эти комитеты непосредственно не руководят предприятиями. Их задачами является планирование своей области промышленности, обеспечение высокого

⁵⁸ «Правда», 21 июня 1960 г.; «Экономическая газета», 25 июня 1960 г.

⁵⁹ «Июньский Пленум ЦК КПСС», стр. 473.

⁶⁰ «Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам», т. 4, стр. 788.

технического уровня производства, разработка планов научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ и контроль за их выполнением. Свои функции Комитеты осуществляют через совнархозы. Министерство электростанций и строительства электростанций было реорганизовано в Министерство строительства электростанций. Действующие же электростанции были целиком подчинены совнархозам. К концу 1959 г. функционировали лишь 3 союзных министерства: среднего машиностроения, транспортного строительства, строительства электростанций. Сохранение этих министерств вполне оправдано. В Советском Союзе ведется интенсивное железнодорожное строительство, электрифицируются старые дороги. В текущем семилетии предстоит закончить строительство таких крупнейших транспортных магистралей, как Южно-Сибирская и Средне-Сибирская железные дороги. Сеть электрифицированных дорог возрастет в 3 раза. Эти огромные и сложные работы, ведущиеся одновременно на территории большого числа административно-экономических районов, невозможно подчинить руководству отдельных совнархозов.

Перед строителями электростанций стоит задача создать единые энергетические системы Европейской части СССР и Центральной Сибири, а также объединенные энергетические системы в районах Северо-Запада, Закавказья и Средней Азии. Руководить работами такого гигантского масштаба можно лишь из единого центра.

Сохранение Министерства среднего машиностроения продиктовано тем, что оно объединяет сложные отрасли производства, в которых технический прогресс осуществляется наиболее быстрыми темпами.

Много сделано для упрощения и улучшения аппаратов совнархозов, заводууправлений. Так, в совнархозе Таджикистана первоначально была принята громоздкая многоступенчатая система руководства; в системе совнархоза функционировали 6 отраслевых управлений, управление материально-технического снабжения, 2 треста. С 1 июля 1959 г. были ликвидированы 4 отраслевых управления и оба треста. Подведомственные им предприятия были подчинены непосредственно совнархозу⁶¹. Во многих совнархозах проведено объединение ряда предприятий. На большинстве мелких и средних предприятий осуществлена бесцеховая структура управления.

Укреплены отраслевые отделы Госплана СССР, расширена и улучшена работа по территориальному планированию. Перестроена работа ЦСУ. В его системе создана сеть машиносчетных станций, оснащенных новейшей счетной техникой, новейшими средствами связи.

Перестройка управления промышленностью обеспечила условия для развертывания инициативы республиканских и местных органов, повысила их права и ответственность, еще более вовлекла широкие трудящиеся массы в активное участие управлением производством, в техническое творчество. Показателен в этом смысле огромный рост потока изобретений. В 1956 г. в Комитет по делам изобретений и открытий при Совете Министров СССР ежедневно поступало 64 предложения, в 1957 — 83, в 1958 — 108, в январе — мае 1959 г. — 154 предложения⁶². Иными словами, за 3 года поток изобретений вырос почти втрое.

Ликвидация ведомственных барьеров обеспечила комплексное развитие хозяйства экономических районов, способствовала специализации, внутреннему районному и межрайонному кооперированию, ускорению технического прогресса. Централизация планового руководства сочетается с децентрализацией оперативного руководства, специализация экономических районов с межрайонным кооперированием и сотрудничеством, чем достигается максимальная экономическая эффективность.

⁶¹ «Известия», 5 июня 1959 г.

⁶² «Июньский Пленум ЦК КПСС», стр. 734.

Борьба за технический прогресс предъявляет большие требования к научным и конструкторским кадрам. Совнархозы создают проектно-технические и научно-исследовательские институты, разрабатывающие по заказам предприятий новые технологические процессы, выполняющие конструкторские работы, изготовляющие опытные образцы оборудования для механизации и автоматизации производства. Такие институты созданы совнархозами Горьковского, Красноярского, Новосибирского, Краснодарского, Магаданского и многих других экономических административных районов⁶³. Большое значение имела передача большинства научно-исследовательских институтов совнархозам. В результате этого укрепились связи институтов с производством. Большую работу развернули технико-экономические советы при совнархозах. В их деятельности активно участвуют не только ученые, инженеры, но и рабочие — новаторы производства. В 12 отраслевых секциях технико-экономического совета Сталинского совнархоза (Донбасс) работают 800 человек. Только за один год в обсуждении на заседаниях ТЭС здесь приняли участие 3 тыс. человек⁶⁴.

Опыт показал, что перестройка управления промышленностью и строительством значительно повысила роль партийных организаций в хозяйственном строительстве, их ответственность за выполнение государственных планов и лучшее использование имеющихся резервов, за осуществление технического прогресса. На всех предприятиях созданы постоянные производственные совещания, в которые выбрано около 7 млн. человек⁶⁵.

Так на деле осуществляются ленинские принципы демократического централизма. Централизованное государственное руководство на базе единого народнохозяйственного плана сочетается с огромным ростом роли местных хозяйственных, партийных, профсоюзных организаций, творческим участием широких трудящихся масс.

Конечно, за 2—3 года нельзя было завершить перестройку всех звеньев хозяйственного аппарата, полностью изжить имевшиеся ранее недостатки в руководстве промышленностью. В своем докладе на VII сессии Верховного Совета СССР Н. С. Хрущев предупредил, что сам факт реорганизации управления промышленностью не убьет бюрократизма как такового, бюрократы не исчезнут с лица земли. Поэтому нужно не ослаблять, а во много крат усиливать борьбу против всякого рода бюрократических извращений. И эта борьба будет тем успешнее, чем больше будут вовлечены в это важное дело широкие массы трудящихся, все наши общественные организации.

До сих пор в ряде случаев сохранилось нерациональное кооперирование, оставшееся в наследство от министерств. Так, в 1959 г. Ленинградский совнархоз вынужден был продолжать поставку заготовок за многие тысячи километров на Дальний Восток, в Сибирь и Среднюю Азию⁶⁶. Много еще недостатков в деле организации и планирования материально-технического снабжения. Существует неоправданный параллелизм в работе союзных и республиканских сбытовых организаций. Плохо поставлено нормирование материальных ресурсов, что приводит к перерасходу очень важных дефицитных материалов⁶⁷. Однако главные положительные итоги реформы налицо.

Перестройка управления промышленностью в СССР — фактор перво-степенной международной значимости. Опыт социалистического и коммунистического строительства в СССР творчески используется в стра-

⁶³ «Механизация и автоматизация производства», 1959, № 2.

⁶⁴ И. И. Дядык. Год работы по-новому. Сталино, 1957, стр. 39—41.

⁶⁵ «Из опыта работы совнархозов и развития хозяйства районов», сб. статей. М., 1959, стр. 231.

⁶⁶ «Июньский Пленум ЦК КПСС», стр. 34.

⁶⁷ «Правда», 31 октября 1959 г.

нах народной демократии. И события последних лет показывают, что совершенствование принципов социалистического хозяйствования в нашей стране находит отражение в дальнейшем развитии принципа демократического централизма как основного метода организационно-хозяйственной деятельности во всех социалистических странах.

Но международное значение создания совнархозов этим не ограничивается. Новая система управления экономикой ведет к огромному ускорению темпов промышленного развития, к укреплению силы и могущества СССР. Почти четырехлетний опыт работы промышленности в новых условиях показал, что перестройка целиком себя оправдала. В 1958—1960 гг. промышленность СССР добилась новых замечательных успехов. За два первых года семилетки (1959, 1960 гг.) достигнут примерно такой прирост валовой продукции, который по семилетнему плану намечалось получить за 2,5 года. Экономия от снижения издержек производства составит 94 млрд. руб. против 71 млрд. руб., намеченных по плану ⁶⁸.

В докладе на XXI съезде партии Н. С. Хрущев указывал, что «за сравнительно короткий период работы совнархозов выявились значительные преимущества новой формы управления промышленностью, более конкретным стало руководство производством. Повысились темпы роста промышленной продукции, улучшилось использование внутренних резервов производства и природных богатств страны, поднялись активность и инициатива рабочих и инженерно-технических работников, еще более широкий размах получило социалистическое соревнование» ⁶⁹.

* * *

В СССР впервые создана и научно обоснована система управления социалистическим хозяйством. На каждом этапе экономического строительства в соответствии с новыми задачами, встававшими в области расширенного социалистического воспроизводства, Коммунистическая партия творчески перестраивала и систему управления промышленностью. Но в основе всех этих многочисленных изменений организационных форм управления неизменно лежали ленинские принципы социалистического хозяйствования.

Коммунистическая партия и Советское государство в своей хозяйственной политике опираются на знание объективных законов развития социалистической экономики. Именно поэтому на каждом отдельном этапе развития СССР нашему народу удавалось создавать такой аппарат управления промышленностью, который лучше всего соответствовал уровню производства, обеспечивал наиболее быстрые темпы экономического развития страны. На основе практического опыта хозяйствования разрабатывались и углублялись основные теоретические положения марксистско-ленинской экономической науки.

В суровой обстановке разрухи и голода начали советские люди строительство социализма. У нас не было опыта хозяйствования, часто приходилось идти ощупью, постоянно совершенствовать государственный аппарат. Накопленный нашим народом опыт социалистического строительства создан поистине героическим повседневным трудом. И задача историков — раскрыть существо этого процесса, показать его во всем многообразии и сложности.

⁶⁸ «Коммунист», 1960, № 7, стр. 42.

⁶⁹ «Внеочередной XXI съезд Коммунистической партии Советского Союза 27 января — 5 февраля 1959 года» стеногр. отчет, ч. 1, М., 1959, стр. 14.

