

УДК 94(47)

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РЕГИОНА И ЦЕНТРА В ГОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КУЙБЫШЕВСКОГО (СРЕДНЕВОЛЖСКОГО) СОВНАРХОЗА В 1950-1960-Е ГГ.\***

© 2013 О.Е. Солдатова\*

**Ключевые слова:** реформа управления промышленностью, совнархоз, экономические реформы, промышленное предприятие, планирование, региональные интересы, экономика согласований, Госплан, плановые отделы, плановое управление, территориальное управление, местные органы власти, промышленность, Куйбышевский металлургический завод.

Рассмотрены экономические и правовые аспекты реформирования промышленности страны в 1957-1965 гг. Показано своеобразное положение совнархоза (СНХ) в структуре местных органов власти. Дана характеристика основных направлений деятельности Куйбышевского СНХ и обозначены возможные линии его взаимодействия с центральными государственными ведомствами по вопросам промышленного строительства, многоуровневой подготовки кадров, а также научной разработки и внедрения новейших технологий.

Вопросы взаимодействия разных уровней государственной власти становятся актуальными в научно-теоретическом и научно-практическом плане на каждом этапе модернизации страны. От эффективности управления в значительной степени зависят успешность перехода экономики на очередной технологический уклад, экономический рост в целом<sup>1</sup>.

Различные аспекты регионального управления в середине XX в. в условиях развертывания НТР и государственного реформирования советской экономики получили подробное освещение в современной литературе<sup>2</sup>. Значительное число работ посвящено характеристике деятельности, функциональных возможностей советов народного хозяйства как территориальных органов управления в 1957-1965 гг.

Каждая область, где был создан СНХ, становилась своеобразной зоной трансфера - зоной обмена или передачи продукции, комплектов изделий, технологий, кадров, научных разработок и т.д.

Куйбышевская (ныне Самарская) область в тот период времени была регионом крупных промышленных объектов, здесь была введена в эксплуатацию Волжская ГЭС, что сделало регион энергетическим центром. Город Куйбышев был крупным транспортным узлом.

В 1951 г. в областном центре было начато строительство Куйбышевского металлургического завода. Процессы взаимодействия центральных и региональных структур, сложности, возникавшие в процессе строительства завода союзного значения, рассматриваются в данной работе.

Хозяйственная реформа 1957 г. предполагала, в первую очередь, реорганизацию центрального аппарата управления. Она подразумевала:

1) закрытие одних министерств и передачу их функций территориальным органам управления;

2) перевод ряда министерств союзного уровня на союзно-республиканский или республиканский;

3) сокращение числа работников центрального управленческого аппарата;

4) перераспределение функций между старыми и возникавшими в ходе реформы новыми органами управления - советами народного хозяйства.

В итоге при общем сокращении числа центральных министерств в правительстве, в каждом административном районе появились СНХ - новые органы местной власти.

Законодательно утвержденный новый орган государственной власти на территории - совет народного хозяйства должен был

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований ("Самарский регион как зона трансфера: правительственные эксперименты и местные инициативы в XX в."), проект □ 13-11-63006.

\*\* Солдатова Ольга Евгеньевна, кандидат экономических наук, доцент Самарского государственного экономического университета. E-mail: olsol24@yandex.ru.

“встраиваться” в существующую управленческую систему. Местную власть представляли Советы депутатов трудящихся и исполнительные комитеты, работавшие, в отличие от Советов, на постоянной основе. Местные Советы работали в сессионном порядке: краевые, областные - не реже 4 раз в год, окружные, районные - не реже 6 раз, в городах с районным делением - не реже 4 раз в год<sup>3</sup>. В 1957-1958 гг. во всех союзных республиках были утверждены новые положения о Советах депутатов трудящихся, которые “расширяли политический буфер между партией и массами, увеличивали пространство для политического маневра в случае кризисных ситуаций”. Реально воплощением местной власти был облисполком, он ведал предприятиями местной промышленности, его структура тоже была отраслевой. Отделы облисполкома подчинялись соответствующим отделам и самим вышестоящим органам. Хотя в законе прописывалось главенство СНХ на территории, неразделенность сфер полномочий разных уровней власти сохранялась.

Руководство СНХ составляли председатель, заместитель, начальники производственно-отраслевых управлений и отделов СНХ, с апреля 1960 г. в него стали входить директора крупных промышленных предприятий. В качестве совещательного органа при СНХ выступал технико-экономический совет. Структуру СНХ, кандидатуру его председателя утверждал Совет министров СССР. Как правило, внутренняя структура СНХ также повторяла министерскую - отраслевые управления (бывшие главные комитеты) и отделы. Совет министров имел право отменить решения совнархоза. Привычная структура зачастую способствовала сохранению и прежних внутренних взаимоотношений.

СНХ представлял собой орган управления хозяйством территории, где сохранялась коллегиальность. Это был орган хозяйственного руководства, состоящий из хозяйственников. Члены обкомов партии не входили в состав СНХ.

Возникновение нового органа руководства промышленностью и строительством в виде советов народного хозяйства должно было сопровождаться правовым обоснованием их места в сложившейся системе власти. Преобразование центрального аппарата вла-

сти не ликвидировало министерскую систему. Более того, в документах того времени подчеркивалось, что отраслевая система управления не отменяется, она просто переносится на уровень территорий, “ближе к производству”.

Возникавшие советы народного хозяйства должны были найти собственную “нишу” в управлении регионом.

В связи с появлением СНХ в правовой науке СССР возникла дискуссия о том, являются ли СНХ представителями центральной власти на местах или местными органами власти наряду с исполнительными комитетами. Мнение о СНХ как органах центральной власти на местах (В.Ф. Коток, А.Ф. Лужин, М.И. Пискотин, С.Н. Братуся, В.В. Лаптева и др.) было достаточно расплывчатым, так как оставалось неясным, какой центральный орган представлял СНХ - Совет министров СССР, Госплан СССР или Верховный Совет СССР.

Понимание СНХ как государственного органа на местах (А.И. Викентьев) также не давало ясного представления, так как это место “было занято” исполкомами. Пожалуй, точнее всего в этом вопросе был В.Д. Сорокин, который отметил своеобразное место СНХ в системе органов государственного управления, косвенно признав дублирование функций СНХ и облисполкомов. И.Н. Афанов считал, что СНХ являются третьей группой органов власти (после центральных и местных). Он называл их общегосударственными органами управления, или органами государственного управления административных экономических районов”. По сути, это было признание власти региональной, но не в узком смысле понимания регионов как административных единиц.

Следует отметить, что развитие юридической мысли в этом направлении должно было логично привести авторов к необходимости создания региональных партийных органов либо к отмене областного деления и переходу к региональному.

Недостаточно очерченная плоскость правового статуса СНХ в системе государственного управления приводила и к усложнению взаимоотношений между управленческими структурами разного уровня, затрудняла хозяйственное делопроизводство. При всем том,

дискуссия правоведов носила схоластический характер. По итогам ее было сформулировано положение о специфичности СНХ не как особых государственных органов, работающих на территории, а как коллегиальных многоотраслевых органов власти. Их главная специфика - не перевод оперативного руководства на уровень территории, а своеобразная система отношений с центральными органами власти - "стыковка" отраслевых промышленных и непромышленных министерств на территории через СНХ. Тем самым юридическая наука того времени по существу обосновала и оправдала сохранение централизованного руководства, которое просто "уточнялось" и "приспосабливалось" к территории. При этом собственно управляющие функции СНХ сводились на нет<sup>4</sup>. Любопытно, что литература того времени отмечала, что "суть вопроса не в одном лишь территориальном масштабе деятельности того или иного органа государственного управления. Необходимо учитывать назначение каждого органа, его место и роль в системе государственных органов, его задачи и компетенцию"<sup>5</sup>. Поэтому некоторые юристы справедливо сопоставляли историю СНХ 1950-х гг. не с аналогичными органами, существовавшими в 1920-е гг. (тоже совнархозами), а с их промышленными бюро.

Реорганизация управления и неопределенность правового статуса СНХ способствовали росту бюрократических издержек и "стыковок". В литературе отмечено рождение в этот период явления, получившего название "экономика согласований"<sup>6</sup>. Реальный опыт взаимодействия центральных и местных органов власти рассмотрим на примере строительства в г. Куйбышеве крупнейшего завода по производству алюминиевого проката, начатого в 1951 г.

Совет народного хозяйства Куйбышевского экономического административного района был организован позже в соответствии с Постановлением (№ 419) Совета министров РСФСР от 1 июня 1957 г. с непосредственным подчинением Совету министров РСФСР. В ведение Куйбышевского СНХ было передано более 90% основных фондов промышленности и свыше 80% рабочих. Предприятия СНХ выпускали 80% всей промышленной продукции, а по машиностроительной,

электроэнергетической, химической, нефтеперерабатывающей промышленности - 90 и 100%. В подчинении союзно-республиканских министерств и ведомств оставалось значительное число некрупных, главным образом подсобных, предприятий, которые производили около 10% промышленной продукции области. В 1960 г. совнархозу были переданы предприятия промысловой кооперации, а некрупные отошли в категорию местной промышленности и переданы под контроль областного исполнительного комитета Советов депутатов трудящихся. При этом крупные предприятия местной промышленности тоже подчинили совнархозу<sup>7</sup>. Заводы такого масштаба, как Куйбышевский металлургический завод, подчинялись не СНХ, а центральным органам.

В середине XX в. производство, переработка цветных металлов рассматривались КПСС и советским правительством как одна из приоритетных задач в планах развития народного хозяйства. Металлургический комплекс - основа индустрии, фундамент машиностроительного комплекса. Машиностроение, электроэнергетика и химическая промышленность являлись тогда главными векторами научно-технического прорыва, НТР в целом<sup>8</sup>. Металлургический комплекс - сложное, масштабное и энергоемкое производство технологического цикла. При производстве алюминия доля топливно-энергетических затрат составляет от 10 до 65% всех затрачиваемых средств. Эта особенность предопределяла строительство предприятий по производству алюминия в регионах с наибольшим обеспечением сырьем и электроэнергией. Исключительное значение имели также транспортные возможности, так как производство сопряжено со значительными кооперационными поставками.

Введение в 1957-1965 гг. системы управления промышленностью через территориальные органы власти - советы народного хозяйства (СНХ) - способствовало учету региональных интересов и кооперации местных предприятий, но руководить предприятиями всесоюзного значения СНХ не могли. Куйбышевский металлургический завод подчинялся сохраненному и действовавшему в те годы Министерству авиационной промышленности.

Работы по подготовке строительной площадки завода начались, когда проект еще находился в стадии разработки в 17 проектных организациях СССР. Строительство с одновременным пуском отдельных технологических производств длилось почти 10 лет. Директором производств всего строительного комплекса был назначен П.П. Мочалов. Головной организацией выступал НИИ "Гипроавиапром". Работы велись строительным трестом № 11 Куйбышевского СНХ. Трест имел в своем составе несколько строительных управлений, курировавших многие стройки области. Для строящегося завода "Металлург" трест получал технику и машины из фондов Министерства авиационной промышленности (МАП) и из резервов Совета Министров СССР<sup>9</sup>. Поступали они в распоряжение строительного треста, а не директора завода, распределялись также по усмотрению руководителя треста, растекаясь по десяткам его объектов. Возникали сбои в строительстве завода, и для предприятия союзного значения, каким был завод "Металлург", система снабжения строительным оборудованием через территориальные органы оказалась неэффективной. Руководству завода проще было сохранять прежнее целевое распределение через свою строительную организацию, ориентированную только на строительство завода. Такая организация - строительный трест "Металлург-строй" - после настоятельных просьб дирекции в Совет министров СССР была создана. В состав треста вошли три строительные управления, прежде подведомственных СНХ.

Таким образом, практика строительства крупного индустриального объекта, каким являлся Куйбышевский металлургический завод, показала невозможность совмещения интересов территориальных и центральных органов управления. СНХ в большей степени ориентировался на реализацию местных строительных задач. Своеобразным компромиссом между центром и территорией стало назначение директора завода П.П. Мочалова первым заместителем председателя Средневожского (объединенного) СНХ. В качестве "мирового посредника" выступил Куйбышевский обком КПСС, который и рекомендовал П.П. Мочалова на эту должность. Однако у

руководителя-производственника о его работе в СНХ сформировалось отрицательное мнение: "Тут я с утра до вечера тонул в потоке бумаг, пропадал на совещаниях то в нашем совнархозе, то в обкоме партии, то в совнархозе Федерации. Живого дела, живого производства я не видел и от этого очень страдал. Казалось, что выполняю никому не нужную работу, без которой вполне можно обойтись."

Единственной отдушиной были командировки по предприятиям совнархоза. Я поверженно знакомился с нефтехимическими и машиностроительными заводами, с предприятиями легкой и пищевой промышленности и на собственном опыте убеждался в порочности самой идеи совнархозов. Квалифицированно руководить таким огромным и разносторонним хозяйством просто невозможно. Теряется специализация, и часто местные областные интересы входят в противоречие с общегосударственными. Отраслевым комитетам Совета министров СССР стало трудно влиять на развитие своих отраслей, потому что совнархозы были мощнее комитетов и они непосредственно руководили предприятиями. Такое положение далеко не всегда способствовало правильному развитию той или иной промышленности.

Я не мог не видеть, что в работе аппарата совнархоза есть элементы откровенного бюрократизма, пытался бороться с этим, но всякий раз убеждался в бесплодности своих усилий - неприемлемый для меня стиль отношений уже достаточно прочно укоренился"<sup>10</sup>.

Данный пример скорее свидетельствует об усилении противоречий в интересах крупного завода (директор П.П. Мочалов) и интересов СНХ (зам. председателя П.П. Мочалов). Кроме того, подчинение центральному министерству давало больше преимуществ, чем подчинение СНХ.

Анализ основных направлений деятельности Куйбышевского СНХ позволяет сделать вывод о том, что территориальные органы по руководству промышленностью и строительством проводили активную и разноплановую работу, сочетавшую в себе как мероприятия по новому строительству, так и по интенсификации производства и повышению производительности труда. Однако органи-

зационные перемены и “нестыковки” часто сводили на нет усилия СНХ, которые как в правовом, так и в хозяйственном отношении не сумели в силу разных причин стать подлинными руководителями территории.

Другие вопросы, такие как кадровая подготовка специалистов, обеспечение завода научно-техническими разработками, также не могли быть решены силами СНХ.

Новые технологии производства с использованием новейших разработок науки и техники внедрялись и осваивались на протяжении всей истории завода, особенно в первые десятилетия, что было невозможно без квалифицированных кадров. Только в 1960-е гг. завод сотрудничал с 36 НИИ и вузами в вопросах разработки и внедрения новых технологий.

В г. Куйбышеве специалистов металлургического и энергетического профиля до середины 1950-х гг. не было. Первые специалисты, переведенные с других, родственных, заводов (в Ступино, Верхней Салде, Каменск-Уральске), могли помочь только очень небольшим количеством специалистов. Их пришло 369 человек.

Для создания собственного корпуса рабочих, инженеров, руководителей высшего звена была необходима программа долговременной и постоянной подготовки специалистов. Такая система была создана уже после ликвидации СНХ. Она была представлена целым комплексом учреждений и институтов, обеспечивавших подготовку специалистов всех уровней. Инициатором начинаний выступал директор завода П.П. Мочалов. К концу 1950-х – началу 1970-х гг. эту систему можно представить в следующем виде: политическая учеба (школа политических информаторов), экономическая учеба (университет новаторов производства (17 факультетов)), школа передовых методов, школа рационализаторов). Профессиональное обучение состояло из 4 уровней: профессиональное образование, среднее специальное профессиональное образование, высшее профессиональное образование, послевузовское профессиональное образование.

<sup>1</sup> Гапсаламов А.Р. Региональная промышленность и реформы системы органов ее управления (1941-1980 гг.). На материалах республики Татарстан. М., 2013. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Клейн Н.Л., Солнцева Е.А. Важный этап в истории отечественной промышленности 1956-1965 гг. // Вестник Самарской государственной экономической академии. 2004. □ 3 (15). С. 203-211; Артемов Е.Т. Научно-техническая политика в советской модели позднеиндустриальной модернизации. М., 2006; Соборнов П.Е. Управленческая модернизация в СССР 1957-1965 годов в области промышленности и партии (по материалам Горьковской области // В мире научных открытий. 2012. □ 11.2. С. 30-46; Его же. Горьковский совет народного хозяйства 1957-1965 гг.: механизм управления предприятиями промышленности // Историческая и социально-образовательная мысль. 2012. □ 3. С. 52-54; Щербакова Т.И. Реформа управления промышленностью 1957-1964 гг.: проблемы осуществления и результаты // Экономическая история. 2010. □ 2. С. 73-82.

<sup>3</sup> Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917-декабрь 1991 г. М., 1994. С. 215.

<sup>4</sup> Дискуссию см.: Ямпольская Ц.А., Лужин А.С., Приблуда А.С. Правовые вопросы организации и деятельности совнархозов. М., 1961. С. 31-37.

<sup>5</sup> Там же. С. 39.

<sup>6</sup> Михейкина М.В. Изменения в системе управления промышленными предприятиями в условиях трансформационного цикла (на примере Куйбышевского завода кабелей связи) // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2011. □ 10 (84). С. 43-47.

<sup>7</sup> Куйбышевская область. Историко-экономический очерк / под ред. В.Ф. Снегирева, В.Я. Намешина, Л.И. Фоминых. Куйбышев, 1967. С. 201-202.

<sup>8</sup> Матвеев Ю.В., Семенов Г.В. Инновационно-модернизационные волны в социально-экономическом развитии: технологические уклады, макроэкономические генерации, взгляд в будущее. Кн. 1. Текстильная, металлургическая, нефтеперерабатывающая, нефтехимическая промышленность, электроэнергетика, военное машиностроение. Самара, 2013.

<sup>9</sup> Черепок Г.В., Буданов В.М. Строительство завода и освоение проектных мощностей // Цветные металлы. 2000. □ 4. С. 8.

<sup>10</sup> Мочалов П.П. Река моей жизни. Куйбышев, 1987. С. 182-183.

*Поступила в редакцию 06.06.2013 г.*