

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УДК 334.76

*Н.К. Борисюк, Ж.А. Ермакова**

ОТ СОВНАРХОЗОВ ДО КЛАСТЕРОВ. ЧАСТЬ 1. СОВНАРХОЗЫ В 1917–1932 ГГ.

Логика исследования базируется на принципе историзма форм управления и организации производства, начиная с послереволюционного периода в начале 20 века до наших дней. Теоретико-методологические положения иллюстрированы фактологическим материалом по Оренбургской области и другим регионам современных Приволжского и Уральского федеральных округов. Первая часть статьи посвящена вопросам создания и функционирования советов народного хозяйства в 1917–1932 гг. в целях восстановления разрушенного гражданской войной народного хозяйства России. Приведены данные по структуре совнархозов, их деятельности на территории Оренбургской области. Выделены положительные и отрицательные факторы развития экономики в условиях первого этапа функционирования совнархозов.

Ключевые слова: совнархозы; территориальные и отраслевые системы управления экономикой; формы организации производства; губсовнархоз Оренбургской губернии

В целях построения логической схемы исследования обозначенной тематики управления развитием экономики определим теоретические основы и кратко рассмотрим эволюцию форм управления народным хозяйством России.

В качестве основного методического подхода принята гносеологическая концепция взаимовлияния общего, особенного и единичного. Ядром этого подхода является иерархия уровней управления и организации. Такой диалектический метод познания позволяет получить логически целостное представление об изучаемом процессе, закономерностях его развития, структуре путем выявления различных свойств и связей процесса, последовательного расширения знаний о нем.

В наших работах мы уже использовали вышеназванную концепцию, хорошо известную в научной среде [5]. Как правило, в качестве «общего» принимается макроуровень общественного производства и организации экономики страны, то есть федеральный уровень или национальный рынок. В большинстве случаев под «особенным» понимаются отраслевые комплексы и отраслевые рынки, представляющие в совокуп-

* © Борисюк Н.К., Ермакова Ж.А., 2014

Борисюк Николай Константинович (5bermakova@mail.ru), кафедра государственного и муниципального управления и менеджмента, *Ермакова Жанна Анатольевна* (5bermakova@mail.ru), кафедрой управления персоналом, сервиса и туризма, Оренбургский государственный университет, 460018, Российская Федерация, г. Оренбург, просп. Победы, 13.

ности мезоуровень общественного производства. Соответственно, «единичный», или микроуровень, представлен предприятиями и фирмами. Мы полагаем необходимым дополнить такую трактовку региональным аспектом иерархии общественного производства. В этом случае мезоуровень представляет собой совокупность регионов, микроуровень – совокупность муниципальных образований и иных населенных пунктов (рис. 1). Такой аспект важен при рассмотрении проблем сочетания отраслевых и региональных форм управления (регулирования) экономикой, а также достоинств и недостатков различных пространственных форм организации производительных сил.

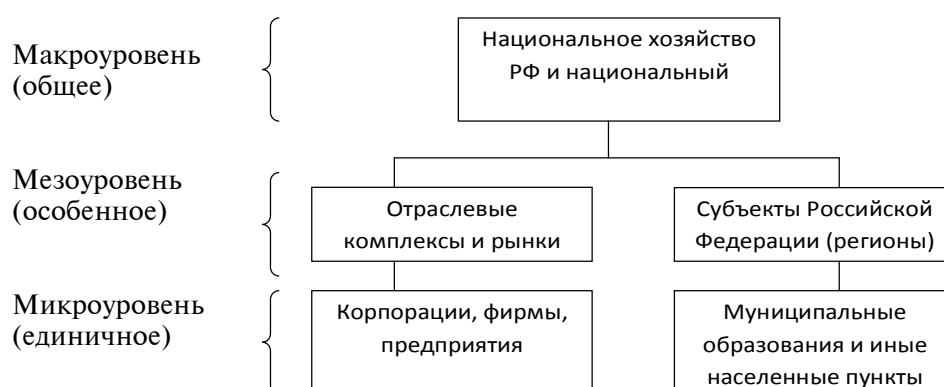


Рис. 1. Сочетание территориальной и отраслевой «ветвей» в иерархической системе управления социально-экономическим развитием РФ

Отметим принципиальную особенность принятого нами подхода, заключающуюся в органическом единении территориального и отраслевых срезов мезо- и микроуровней. В частности, для формирования эффективной промышленной политики требуется выявление особенностей и тенденций функционирования и развития отраслевых комплексов и их ведущих предприятий. Наличие мощных отечественных корпораций выступает условием успешной конкуренции с мировыми транснациональными корпорациями. Формирующиеся российские корпорации располагаются на территории различных регионов, обладающих большим своеобразием природных, производственных, экономических и социальных условий. Взаимодействие региональных администраций и руководства корпораций приведет к рационализации схемы размещения производства. хозяйственные контакты вертикального вектора, таким образом, будут дополнены горизонтальной плоскостью.

При этом эффективное управление экономикой является базовым принципом любого государства, к какой бы организационно-хозяйственной формации она ни принадлежала. В этой связи уместно привести высказывание В.И. Ленина о том, что «самые основы, самая сущность власти состоит в том, что политические задачи занимают подчиненное место по отношению к задачам экономическим» [6].

В соответствии с целью данной статьи рассмотрим особенности системы управления экономикой в постреволюционной России в 1917–1932 гг., связанные с созданием и функционированием *советов народного хозяйства* (далее – совнархозы).

Совнархозы – это государственные органы территориального управления народным хозяйством страны. Они создавались и функционировали дважды в истории страны – с 1917 по 1932 и с 1957 по 1965 год.

Изучение истории создания и деятельности совнархозов, особенно уездных и губернских, представляет, на наш взгляд, большой научный и практический интерес. Опыт работы совнархозов по развитию производительных сил экономических районов, составлению планов развития отраслей промышленности актуален для современной экономики страны в связи с чрезмерной централизацией ее управления.

Первым в Российской Советской Республике (после Октябрьской революции 1917 г.) был образован Высший совет народного хозяйства (ВСНХ) при Совете

народных комиссаров, с 1918 г. – ВСНХ РСФСР, который подчинялся ВЦИК и Совету народных комиссаров РСФСР. В соответствии с утвержденным ВСНХ положением от 23 декабря 1917 г. на территории страны – в губерниях, областях, районах и уездах – стали создаваться советы народного хозяйства, призванные проводить политику ВСНХ на местах [4].

Для выработки принципиальных решений и координации работы губсовнархозов проводились съезды совнархозов [4]. На первых трех таких съездах (с мая 1918 г. по январь 1920 г.) выступал председатель Совнаркома В.И. Ленин.

В связи с образованием СССР в 1923 г. был создан Высший совет народного хозяйства СССР – общесоюзный орган с полномочиями союзно-республиканского наркомата, руководивший деятельностью всех союзных республик [2].

Главной задачей, которая ставилась на начальном этапе функционирования губсовнархозов, было восстановление разоренного войной народного хозяйства, в частности:

- решение общих хозяйственных вопросов всего экономического района;
- выявление потребностей района в топливе, сырье, рабочей силе;
- разработка планов распределения заказов;
- руководство уездными совнархозами.

В этот же период промышленность РСФСР была разделена на общесоюзную, республиканскую и местную. В связи с районированием страны началось перераспределение промышленных предприятий в создаваемые в основных отраслях тресты и синдикаты с непосредственным подчинением краевым бюро ВСНХ. Эта мера способствовала концентрации капиталов и рабочей силы, налаживанию бесперебойного снабжения сырьем и материалами. Однако объединение предприятий в тресты предопределялось выбором «сверху» специализации, ограничением самостоятельности, снижением мотивации к экономии ресурсов. Все это привело впоследствии к образованию сверхнормативных запасов сырья и материалов.

Во второй половине 1920-х годов предпринимались меры по усилению оперативной самостоятельности низовых звеньев (предприятий) и сужению функций трестов, синдикатов. Параллельно расширялись функции Центрального аппарата ВСНХ по управлению промышленностью, прежде всего по отраслевому принципу. 19 июня 1927 г. был принят закон о трестах, в 1929 г. – Постановление «О реорганизации управления промышленностью» [4]. Согласно данным нормативным актам самостоятельной производственной единицей с правом юридического лица стало предприятие. За органами управления ВСНХ остались контролирующая и регулирующие функции. Права правлений трестов и синдикатов были существенно сокращены, что в дальнейшем привело к минимизации их количества и роли вплоть до ликвидации.

Губернские СНХ занимались арендными отношениями, планово-проектной экспертизой, снабжением, в том числе топливом; регулированием работы торговли и местной промышленности и многим другим. С февраля 1922 г. на местах из наиболее жизнеспособных предприятий создавались промышленные комбинаты губернского масштаба. Принимаемые меры на региональном уровне способствовали рациональному размещению предприятий и при сокращении их численности позволили удешевлять продукцию и увеличивать объем ее выпуска.

В промышленных губерниях СНХ появились в основном в конце 1917 г. – начале 1918 г. В большинстве аграрных губерний совнархозы были созданы в апреле–июле 1918 г. Губсовнархозы руководили образованием советов народного хозяйства в уездах.

Оренбургский губернский Совет народного хозяйства (ГСНХ) был образован на основании постановления губисполкома от 13 апреля 1918 г. в соответствии с положением о ВСНХ и его местных органах для руководства всеми промышленными предприятиями и их объединениями в губернии, организации государственных заготовок промышленного сырья и топлива [3].

В процессе своей деятельности губсовнархоз подвергался неоднократному реформированию. После ряда преобразований (18 мая 1922 г. был реформирован в управление

губернской промышленностью (управпромгуб), 22 июня 1924 г. объединен с губернским коммунальным отделом, в декабре 1925 г. вернулось название «губсовнархоз») функционировал вплоть до ликвидации в августе 1928 г. в связи с упразднением губернии [3].

Для руководства деятельностью промышленных предприятий в уездах в 1918 г. были организованы уездные совнархозы. Они состояли из следующих отделов: управления, контрольно-финансового, статистики, мукомольного, топливного, транспортного, военных заготовок, общепроизводственного. Ликвидированы в 1922 г.

Исключительное значение при создании советов народного хозяйства имели выработка правильной структуры и определение функций деятельности СНХ.

Положением о совнархозах предусматривалось создание в каждом территориальном совнархозе 14 секций: государственного хозяйства и банка; топлива; по обработке металлов; по обработке волокнистых веществ; бумажных изделий; дерева; минеральных веществ; химического производства; строительных работ; транспорта; сельского хозяйства; продовольствия и потребления. При необходимости разрешалось образовывать и другие секции.

В структуре каждой секции создавались четыре главных отдела: организационный с функциями управления, финансирования, технической организации предприятий; снабжения и распределения; труда; статистики. Для руководства совнархозом избирались исполнительный комитет и его президиум.

Вместе с тем структура советов народного хозяйства определялась конкретными условиями экономики той или иной губернии и промышленного района. В качестве примера приведем структуру Костромского губсовнархоза (рис. 2), так как в архивах не удалось установить полную структуру Оренбургского губсовнархоза [4].

В отличие от вышеприведенной структуры Тульский совнархоз, базирующийся на территории с более развитой промышленностью, в мае 1918 г. уже имел отделы металлообрабатывающей, топливной промышленности и сельскохозяйственного машиностроения [4].

В структуре Оренбургского губсовнархоза дополнительно к типовой структуре были образованы следующие отделы [3]:

- 6 февраля 1919 г. — отдел металлообрабатывающей промышленности;
- 26 февраля 1918 г. — кожевенный отдел;
- 1 марта 1919 г. — мукомольный отдел;
- 2 октября 1919 г. — комитет меховой промышленности;
- 12 октября 1921 г. — управление предприятиями силикатной промышленности.

Наряду с отраслевыми отделами в совнархозах создавались секции и подотделы, которые должны были осуществлять руководство наиболее важными сторонами промышленной жизни района.

В указанный период Оренбургская губерния характеризовалась слаборазвитой промышленностью, снижением численности населения, его неграмотностью, крайне низкой прослойкой рабочего класса.

В Оренбургской губернии, по данным переписи 1923 г., числилось 36 волостных административных центров (волисполкомы) и 322 сельских (сельсоветы), обслуживающих 1452 населенных пункта (в т. ч. города) с населением 564 386 чел., в т. ч. 24,36 % — городское и 75,24 % — сельское население [3].

По отношению к довоенному периоду (1914 г.) население губернии составляло всего 24,9 %. Причины такого положения — смертность от голода в годы неурожая и эпидемии во время гражданской войны. Так, только за период 1917—1923 гг. численность населения сократилась на 295 395 чел., или на 34,4 %. При этом городское население сократилось на 16,2 %, а сельское — на 88,8 %, т. е. в 5 раз больше [3].

По состоянию на 1923 г. количество промышленных заведений по всем городам Оренбургской губернии составляло 363 с численностью рабочих 6 010 чел. При этом предприятий, имеющих не менее 16 рабочих при механическом двигателе и не менее 39 рабочих без механического двигателя, насчитывалось всего 39

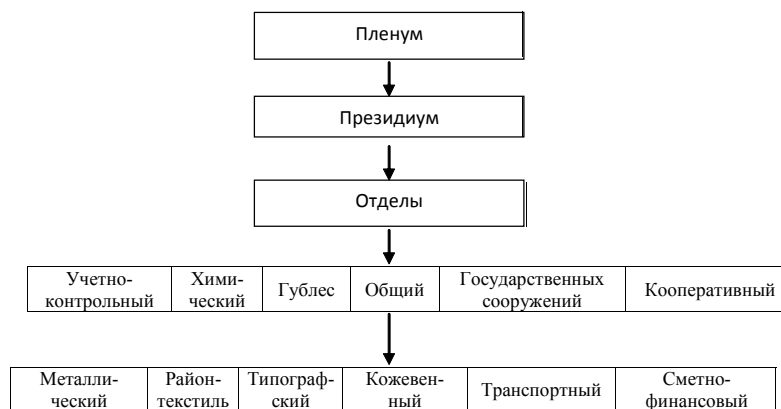


Рис. 2. Структура Костромского губсовнархоза

с числом рабочих 3 549 чел., служащих – 643, всего – 4 192 чел. [3].

Структура товарной продукции по секторам экономики приведена в таблице.

Таблица 1

**Структура товарной продукции Оренбургского округа
по секторам экономики, %**

Сектора экономики	1927/1928 гг.	1928/1929 гг.	1929/1930 гг.
Крестьянский	95,9	86,0	75,3
Государственный	0,8	6,9	19,6
Обобществленный	2,1	6,5	4,5
Городской	1,2	0,6	0,6
Всего	100	100	100

В Оренбургской губернии имели место серьезные проблемы с общей грамотностью населения. Если средняя грамотность по РСФСР составляла 44,1 %, то по губернии – только 36,4 % (данные 1923 г.). При этом в отдельных районах она составляла всего 27,3 %, в частности в Бугурусланском округе. На тысячу населения в РСФСР приходилось 16,8 рабочих, в губернии – 4,8 [3].

Гужевые дороги губернии находились в крайне неудовлетворительном состоянии. Каменное покрытие имели всего лишь около 1 % дорог. Автотранспорт края находился в зачаточном состоянии.

Как видно из приведенных, далеко не полных данных по состоянию экономики Оренбургской губернии, нужны были неординарные решения, направленные на стимулирование индустриального развития экономики. И такими действиями стали принятые решения по организации территориальных советов народного хозяйства. В качестве примера можно привести ряд решений, принятых совнархозом по развитию промышленного потенциала губернии.

Благодаря действиям ГСНХ были форсированы изыскательские и разведочные работы по нефти и другим полезным ископаемым. В частности, выделены средства для производства глубокого бурения на нефть в районах Бугурусланского округа, на завершение в 1929–1930 гг. геологической разведки сланцев Общего Сырта, проведение опытов по их энергетическому и химическому использованию. В 1930 г. были профинансированы буровые работы по углю и бурому железню в Орском районе в целях оценки их запасов.

В сфере промышленности были приняты решения по форсированию строительства завода химической аппаратуры, фабрики штамповочных изделий, а также по включению в пятилетний план строительства станкостроительного завода и завода тракторных деталей.

Ставилась задача значительно ускорить строительство железнодорожной линии Оренбург – Уфа [3].

Таким образом, деятельность губсовнархозов оказала положительное влияние на развитие производительных сил промышленно отсталых регионов страны. В частности, можно выделить следующие положительные итоги деятельности совнархозов за период 1917–1932 гг.:

- была создана система управления промышленностью страны на принципах сочетания территориальной и отраслевой структур;
- в 1918 г. разработаны планы развития ведущих отраслей промышленности;
- проведена работа по национализации промышленности;
- в процессе национализации предприятий расширены экономические связи между предприятиями;
- повысился уровень концентрации промышленности посредством объединения родственных предприятий;
- созданы новые предприятия по ремонту оборудования, производству заготовок, инструментов и др.;
- при непосредственном участии местных совнархозов разработаны планы электрификации территорий;
- начала проводиться широкая разведка полезных ископаемых;
- налажена статистическая отчетность;
- проводилась большая работа по обеспечению промышленных предприятий финансированием, топливом, сырьем, по организации сбыта продукции.

Наряду с этим с течением времени начали проявляться недостатки в территориальной схеме управления, а именно:

- с ликвидацией центральных органов управления (наркоматов) нарушилось централизованное руководство отраслями промышленности как единым целым в производственно-техническом отношении;
- СНХ не обеспечивали единство технической политики, комплексное решение научно-технических проблем развития отраслей;
- разрабатываемые производственные программы развития отдельных отраслей промышленности, особенно в ранние периоды функционирования СНХ, не охватывали всех сторон промышленной жизни;
- имели место отдельные факты местничества и сепаратизма при создании органов управления промышленными предприятиями;
- избрание заводоуправлений и отсутствие единоначалия в управлении предприятиями не способствовало укреплению дисциплины и организованности в работе предприятий;
- не разрабатывались общие планы экономического развития губерний.

Отметим, что ряд недостатков обусловлен нерациональностью структуры и распределения функций самих губсовнархозов, а именно:

- а) не было четкого разграничения функций между отраслевыми и функциональными отделами;
- б) недостаточно четко были определены полномочия деятельности отделов;
- в) не было единообразия в структуре различных советов народного хозяйства, что затрудняло руководство ими из центра и объединение их деятельности в межрегиональном сотрудничестве;
- г) в подавляющем большинстве уездных советов народного хозяйства существовал только один отдел, ведающий непосредственно промышленностью (технический, а в некоторых СНХ – торгово-промышленный);
- д) подавляющее большинство членов президиумов губернских и уездных совнархозов имели только начальное образование.

Значение опыта хозяйственного строительства 1917–1932 гг. заключается в том, что в то время были найдены и проверены практикой основополагающие принципы хозяй-

ствования, базирующиеся на правильном сочетании централизованного государственного руководства хозяйством с территориальным управлением в виде совнархозов.

Именно деятельность совнархозов оказала большое влияние на развитие региональных производительных сил, что не утратило свою актуальность на современном этапе развития народного хозяйства России.

Библиографический список

1. Борисук Н.К. Формирование эффективной стратегии производства и использования энергетических ресурсов // Вестник ОГУ. 2014. № 4. С. 165–167.
2. Венедиктов А.В. Правовое положение совнархоза и подведомственных ему предприятий. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1959. 130 с.
3. Государственное бюджетное учреждение «Центр документации новейшей истории Оренбургской области». Ф. 4. Оп. 1. Д. 215, 217, 903.
4. Дробижев В.З., Медведев А.Б. Из истории совнархозов. М.: Изд-во Московского университета, 1964. 188 с.
5. Ермакова Ж.А. Развитие методологии организационно-экономического обеспечения технологической модернизации промышленного комплекса региона: дисс. ... доктора экон. наук. Екатеринбург, 2007.
6. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М.: Изд-во политической лит-ры, 1974. Т. 36. С. 130.
7. Резолюция четвертого Всероссийского съезда совнархозов (с 18 мая по 24 мая 1921 г.). М., 1921. 76 с.

References

1. Borisjuk N.K. Formation of effective strategy of production and use of energy reserves. Vestnik OGU (Vestnik of OSU), 2014, no.4, pp. 165–167 [in Russian]
2. Venediktov A.V. Legal status of Council of National Economy and subordinate enterprises. Izdatel'stvo Leningradskogo universiteta, 1959, 130 p. [in Russian]
3. State-financed institution «Center of Documentation of Contemporary history of the Orenburg Region». F 4, Op.1, D. 215, 217, 903 [in Russian]
4. Drobizhev V.Z., Medvedev A.B. From the history of Economic Councils. Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 1964, 188 p. [in Russian]
5. Ermakova Zh.A. *Razvitie metodologii organizatsionno-ekonomicheskogo obespecheniia tekhnologicheskoi modernizatsii promyshlennogo kompleksa regiona. - Dissertatsiia na soiskanie uchenoi stepeni doktora ekonomicheskikh nauk* [Development of methodology of business maintenance of industrial complex of the region: Doctor's of Economical Sciences thesis]. Institute of Economics, the Ural branch of Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg, 2007 [in Russian]
6. Lenin V.I. Complete works, Vol.36, p. 130 [in Russian]
7. Resolution of the fourth All-Russian Congresses of Economic Councils (from 18 May to 24 May 1921). M., 1921, 76 p. [in Russian]

*N.K. Borisjuk, Zh.A. Ermakova**

FROM THE ECONOMIC COUNCILS TO CLUSTERS

The article focuses on the establishment and functioning of the Council of National Economy in 1917–1932 yy in order to restore civil war destroyed the national economy of Russia. The data on the structure of the economic councils and their activities on the territory of the Orenburg region. Highlighted the positive and negative factors of economic development in the context of the first phase of the economic councils.

Key words: economic councils; territorial and sectoral systems of management by economics; forms of organization of production; gubsovnarkhoz of the Orenburg Province.

* © Borisjuk Nikolay Konstantinovich (56ermakova@mail.ru), Dept. of State and Municipal Administration and Management, Ermakova Zhanna Anatolyevna (56ermakova@mail.ru), Dept. of Personnel Management, Service and Tourism, Orenburg State University, 460018, Russian Federation, Orenburg, pr. Pobedy, 13.