

РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1960-х – СЕРЕДИНЕ 1970-х ГОДОВ (на примере Татарской АССР)

А.Р. Гапсаламов

Аннотация. *Восьмидесятые годы XX столетия принято считать временем застоя отечественной экономики, когда она уже не могла рефлексировать на внешние и внутренние вызовы, что, в конечном итоге, привело к развалу СССР. В то же время анализ исторических источников показывает, что кризис системы начался гораздо раньше. На примере системы управления страны и отдельной республики (Татарская АССР) нами наблюдается медленное, но неуклонное сворачивание реформ в области промышленности, что свидетельствовало о неспособности (и нежелании) руководства проводить целенаправленную промышленную политику. Автор приходит к выводу, что середина 1970-х годов стала фактически заключительным этапом в системе реформ советского государства. Точечные реорганизации уже не приносили желаемого эффекта, не давали импульса экономике. Преобразования были вызваны лишь внутренней целесообразностью деятельности отдельных министерств и управлений, не затрагивая общенациональные интересы.*

Ключевые слова: СССР, Татарская АССР, промышленность, система управления, реформы.

Для цитирования: Гапсаламов А.Р. Реформы системы управления промышленностью во второй половине 1960-х – середине 1970-х годов (на примере Татарской АССР) // Преподаватель XXI век. 2021. № 2. Часть 2. С. 254–261. DOI: 10.31862/2073-9613-2021-2-254-261

254

INDUSTRIAL MANAGEMENT SYSTEM REFORMS IN THE SECOND HALF OF THE 1960s – MID-1970s (On the Example of the Tatar ASSR)

A.R. Gapsalamov

Abstract. *The eighties of the twentieth century are considered to be the time of stagnation of the domestic economy, when it could no longer reflect on external and internal challenges, which ultimately led to the collapse of the USSR. At the same time, the analysis of historical sources shows that the crisis of the system began much earlier. On the example of the management system of a country and a separate republic (Tatar Autonomous Soviet Socialist Republic), we observe a slow but steady curtailment of*

© Гапсаламов А.Р., 2021



Контент доступен по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International License
The content is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

reforms in the field of industry, which testified to the inability (and unwillingness) of the leadership to pursue a purposeful industrial policy. The author comes to the conclusion that the mid-1970s was actually the final stage in the system of reforms of the Soviet state. Point reorganizations no longer brought the desired effect, did not give an impetus to the economy. The transformations were caused only by the internal expediency of the activities of individual ministries and departments, without affecting national interests.

Keywords: USSR, Tatar ASSR, industry, management system, reforms.

Cite as: Gapsalamov A.R. Industrial Management System Reforms in the Second Half of the 1960s – Mid-1970s (On the Example of the Tatar ASSR). *Prepodavatel XXI vek*. Russian Journal of Education, 2021, No. 2, part 2, pp. 254–261. DOI: 10.31862/2073-9613-2021-2-254-261

Брежневский период в научной литературе принято считать периодом застоя. В то же время обзор исторических источников показывает, что это не совсем так. Середина 1960 – первая половина 1970-х годов стали временем энергичных действий, направленных на поддержание и увеличение темпов экономического роста СССР. Во многом залог успешного развития государства связывался с эффективностью системы управления промышленностью, так как именно этот сектор экономики определял вектор поступательного развития всего государства. Все это заставляет по-новому подойти к рассмотрению данного периода, выявить успехи и неудачи реформаторских начинаний Л.И. Брежнева.

Начало 1960-х годов показало, что реформы Н.С. Хрущева по созданию советов народного хозяйства были обречены на провал. Несмотря на предоставление достаточно широких полномочий территориальным органам управления, развития региональной специализации, в целом модель командного управления сохранялась. Ярким ее проявлением оставался отраслевой характер хозяйствования, который существовал на протяжении всех этапов реорганизации системы управления промышленностью, и на каркасе которого крепилась система советов народного хозяйства. Поэтому реформы

второй половины 1960-х годов стали закономерным итогом трансформации системы к ее основополагающим принципам.

Уже в сентябре 1965 г. на Пленуме Центрального комитета КПСС, практически сразу после смещения Никиты Сергеевича, был намечен новый этап реформирования системы управления промышленностью страны. Изменения должны были формально касаться усиления руководства экономической деятельностью государства, путем более полного и целенаправленного использования «...объективных экономических законов и преимуществ социалистического строя» [1, с. 640–645]. Позже XXIII съезд Коммунистической партии одобрил данное решение, что фактически стало важной вехой в начале новых преобразований.

В основе предполагаемых реформ закладывалась идея возвращения к отраслевому, а значит, централизованному управлению, при необходимости предоставления относительно широких полномочий региональным и местным органам управления. Фактически этим самым должен был реализовываться принцип демократического централизма, о котором очень часто в рассматриваемый период говорили в периодической печати и в научной литературе.

С позиции организационных перестановок предполагалось свертывание совнархозов и воссоздание промышленных

министерств. С началом реформ были ликвидированы ВСНХ СССР, Совет народного хозяйства СССР, а также все республиканские совнархозы и совнархозы отдельных экономических районов. Во главе индустриальной сферы экономики встал Совет Министров СССР, который должен был обеспечивать контроль за потребностями промышленности, поставками ресурсов и обеспечении высоких темпов экономического роста. В подчинение к нему переходили центральные ведомства и министерства [1, с. 654–657; 2, с. 168–169]. Данные принципы в дальнейшем были закреплены и в новой Конституции СССР [3, ст. 77], где были обозначены права и обязанности республик в вопросах управления.

Важной вехой в реформировании промышленного комплекса страны стало принятие Закона «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» (2 октября 1965 года) [1, с. 654–657]. На основе указа предлагалось образование 11 союзно-республиканских министерств СССР и реорганизация 6 государственных производственных и государственных комитетов в союзно-республиканские министерства страны. Одновременно изменения касались и общесоюзных министерств. Создавались 9 министерств, а также 3 государственных производственных комитета переоформлялись в общесоюзные министерства. В результате, как отмечает Л.Г. Зиновьева, в Советском Союзе было создано 29 общесоюзных и союзно-республиканских министерств. Практически через десять лет, к концу 1975 года, их количество существенно расширилось и составляло уже 352 [4, с. 48].

К министерствам возвращался организационно-правовой статус, присущий им

еще в послевоенный период и закреплённый документами Центрального комитета КПСС и Совета Министров (30 сентября 1965 г.) «Об улучшении управления промышленностью» [5, ст. 152], Общим положением о министерствах СССР, утверждённым постановлением Совета Министров СССР от 10 июля 1967 г. [6, ст. 116] и другими нормативными актами.

Несомненно, в условиях централизации экономики страны, организационные мероприятия, проводимые в Центре, не могли не сказаться на региональной системе управления, которая, как калька, отражала в середине 1960-х годов процессы, происходившие на общесоюзном уровне. Поэтому создание какого-либо общесоюзного министерства фактически сразу приводило к созданию аналогичного учреждения на уровне автономных республик.

Но что интересно, в Татарской АССР воссоздание отраслевой системы управления происходило не только путем слепого копирования общесоюзной системы, оно было обусловлено и экономической целесообразностью. Подтверждением этого тезиса является тот факт, что первые изменения были связаны с реформированием топливной промышленности, так как именно она в рассматриваемый период определяла успехи, а также вектор дальнейшего индустриального развития республики. К тому же именно эта отрасль давала в бюджет страны значительные финансовые отчисления. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР (24 февраля 1965 г.) было создано Управление местной и топливной промышленности при Совете Министров ТАССР. Однако для республики, которая занимала первые места по добыче нефти, создание управления однозначно было недостаточным. Понимало это и руководство страны и РСФСР. В результате, на основании

Постановления Совета Министров РСФСР за № 1488 (31 декабря 1965 г.) и Указа Президиума Верховного Совета РСФСР (12 января 1966 г.) управление ликвидировалось и вместо него создавалось Министерство топливной промышленности ТАССР [7, оп. 1, д. 2, л. 11].

Далее последовала череда организационных перестановок, которая в большей степени носила номинальный характер, нежели давала реальный экономический эффект. Примером организационных пертурбаций стало переоформление Министерства продовольственных товаров ТАССР в Министерство пищевой промышленности ТАССР, Управление бытового обслуживания населения при Совете Министров ТАССР – в Министерство бытового обслуживания населения ТАССР, создано отдельное Управление промышленности строительных материалов при Совете Министров ТАССР [8, оп. 7, д. 2, л. 30–31, 42]. Также было воссоздано Министерство местной промышленности ТАССР [там же, л. 30–31].

На основе уже показанного материала, может сложиться впечатление, что реформа 1965 г. фактически воссоздала прежнюю организационную структуру, существовавшую до совнархозов, и не привнесла новые элементы. Однако это не так. Изменения носили и количественный и, в ряде случаев, качественный характер. Преобразования второй половины 1960-х годов хотя и шли по проторенному пути отраслевых реформ, но в условиях научно-технической революции и усложнения отраслевого состава экономики не могли только копировать прежнюю структуру, требовались новые формы контроля и управления институциональными единицами.

Примером этого становилось создание коллегий при министерствах, которые номинально выполняли роль совещательного

органа, но фактически должны были осуществлять дополнительный контроль и поддержку деятельности предприятий. В качестве ключевых, на заседаниях коллегий ставились вопросы выполнения плановых показателей, практического руководства предприятиями, проверки исполнения, подбора, расстановки и обучения кадров и др. В соответствии с Постановлением Совета Министров РСФСР за № 209 (3 апреля 1968 г.) во всех без исключения министерствах ТАССР создавались коллегии, в отдельных случаях, как это было в Управлении хлебопекарной промышленности, советы директоров [7, оп. 1, д. 567, л. 113].

Правда, время показало, что в действительности созданные коллегии не получили реальных рычагов контроля и координации за подведомственными им предприятиями, даваемые ими рекомендации не претворялись в жизнь. Как показывают архивные источники, совещания регулярно продолжались, вопросы обсуждались, а эффект оставался нулевым [там же, л. 112].

Одновременно с созданием министерств и восстановлением отраслевого принципа управления возникла необходимость их частичной разгрузки путем включения в производственную структуру такой формы, как производственные объединения (ПО) и научно-производственные объединения (НПО). Надо сразу оговориться, что данные формы впервые появились еще при совнархозах, но во второй половине 1960-х гг. они приобрели массовый характер. Общая их численность доходила до 200 [9, с. 152]. С их созданием государство предполагало решение нескольких задач: разгрузить центральные органы управления промышленностью, передать ряд функций министерств, совмещение научного и промышленного потенциала страны. Большую роль в их

организации сыграли решения XXIV съезда КПСС (1971) и постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР: «О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью» (2 марта 1973 г.); Постановления Совета Министров СССР: «Об утверждении Общего положения о всесоюзном и республиканском промышленных объединениях» (2 марта 1973 г.); «Об утверждении положения о производственном объединении (комбинате)» (27 марта 1974 г.); «Об утверждении Положения о научно-производственном объединении» (30 декабря 1975 г.) [10, с. 175].

Предполагалось, что данные организационные формы позволят сформировать дифференцированные и эффективные производства, однако на практике созданные административным путем ПО и НПО часто оказывались нежизнеспособными образованиями. Это объяснялось нежеланием самих предприятий объединяться, да и руководство республик и областей не были заинтересованы в передаче предприятий в подчинение других структур управления.

Тем не менее, в череде реформ второй половины 1960 – начала 1970-х годов создание производственных объединений стало важным этапом по оптимизации производственных процессов. Так, вплоть до второй половины столетия нормальной практикой считалась ситуация, когда существовала многозвенная структура управления промышленными предприятиями, начиная с министерства и заканчивая непосредственно предприятием. Наличие громоздкой структуры было вызвано масштабами советской экономики и задачами, стоящими перед ней. В то же время такая структура, как показала практика, оказывалась неэффективной, так как многократно увеличивала время прохождения распоряжений и указаний от первичного до конечного уровней

управления, а также сильно мешала оперативности выполнения поставленных задач.

В результате реформ произошло значительное сокращение числа уровней до двух или трех. Фактически оставалось только взаимодействие между министерствами, промышленным объединением и непосредственно производственным объединением (или предприятием). Особенностью производственного объединения становилась его юридическая независимость; предприятия, вошедшие в его состав, теряли свою самостоятельность [11, оп. 2, д. 128, л. 51]. На территории Татарской АССР также были проведены значительные работы по концентрации и специализации производств [7, оп. 1, д. 567, л. 106–109]. Данные мероприятия позволили создать в восточной части республики комплекс мощных машиностроительных и нефтехимических производств.

Реформирование системы управления продолжилось и в 1970-е годы и было направлено на нахождение эффективных форм управления предприятиями страны и ее субъектов. В стране были реорганизованы Министерство лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности СССР с выделением из него Министерства лесной и деревообрабатывающей промышленности СССР и Министерства целлюлозно-бумажной промышленности; Министерство тяжелого, энергетического и транспортного машиностроения было разделено на Министерство тяжелого и транспортного машиностроения СССР и Министерство энергетического машиностроения СССР; было создано общесоюзное Министерство машиностроения для животноводства и кормопроизводства СССР и общесоюзное министерство промышленности средств связи и т. д. [12–15].

При этом важным моментом становился тот факт, что общесоюзные реформы в

этот период практически уже не затрагивали региональную составляющую системы управления. И это происходило в условиях того, что вплоть до второй половины XX столетия региональные преобразования, по сути, были отражением реформ общегосударственных. Данный факт свидетельствовал об определенной подвижности системы в «центре» и отмирании рефлексии на местах. В качестве определенного исключения можно отметить создание в 1970 г. Управления хлебопекарной промышленности Татарской АССР и в связи с продолжающимся подъемом нефтяной отрасли выделение в Управлении северо-западными магистральными нефтепроводами Казанского районного нефтепроводного управления [11, оп. 2, д. 1962, л. 18-23; д. 2114, л. 19].

Фактически середина 1970-х годов стала заключительным этапом в системе реформ советского государства. Точечные реорганизации уже не приносили желаемого эффекта, не давали импульса экономике. Преобразования были вызваны лишь внутренней целесообразностью деятельности отдельных министерств и управлений, не затрагивая общенациональные интересы. Если во второй половине 1920-х – 1930-е гг. основная задача структурных перестановок была связана с необходимостью создания системы управления, приспособленной к процессу индустриализации, а в 1950-е годы – стремлением догнать ведущие западные страны, то в 1970-е годы таковых серьезных побудительных процессов уже не было. Промышленная сфера, как и вся экономика, шла по проторенному пути индустриального развития, в то время как в мире стали прорастать ростки новой экономики, основанной на автоматизации и компьютеризации.

Не последнее место в данном процессе отводилось и недопониманию руко-

водством страны происходящих в мире процессов. Закостенелость взглядов советской партноменклатуры, основанная на мировоззрении первой половины XX столетия, в условиях относительного благополучия не давала взглянуть на мир по-новому, увидеть его инновации. В этой связи Р. Аллан указывает, что «...нарушился баланс между “правильными” и “неправильными” экономическими решениями... Особенность советской экономики, которая изначально являлась ее сильной стороной, впоследствии стала ее главным недостатком. Рост экономики прекратился лишь потому, что руководству страны не хватало находчивости, позволяющей справиться с новыми вызовами» [16, с. 279]. П. Грегори [17, с. 320–321], рассуждая над этой проблемой, приходит к выводу, что многие управленческие решения руководителей государства фактически наткнулись на бюрократический аппарат чиновников и не могли пробить эту стену, вследствие чего многие идеи так и остались нереализованными.

Могла ли в данных условиях система повернуть в сторону усиления централизации и пойти по пути сверхцентрализации экономики, как это было во второй половине 1920-х – 1940-е гг.? — Скорее всего, нет. Это было обусловлено возрастанием и усложнением производственных процессов, их расширением, тотальный контроль в таких условиях становился невозможным. К тому же стал прослеживаться определенный дефицит трудовых кадров, что в условиях возобновления репрессивных действий привело бы к кадровому голоду. В этих условиях направления государственной промышленной политики должны были идти, как точно подметил М. Маляя, «...только в одном направлении — к децентрализации и рынку» [18, с. 378]. Однако на практике этого в рассматриваемый

период не произошло, скорее, наоборот, продолжался процесс практического эксперимента над централизованной моделью управления.

Наряду с такими причинами, как отсутствие рыночного ценообразования, что приводило к скрытой инфляции (по Л. Мизесу и Ф. Хайеку), уменьшение отдачи от дополнительных капиталовложений (по П. Грегори), проблемами в отраслевой составляющей экономики (по Р. Аллану) и др., проблемы системы управления при-

вели к мощному институциональному, а затем и экономическому кризису. Индустриальная модель советской командной экономики не смогла осуществить вслед за развитыми странами переход к новым постиндустриальным отношениям. Система постепенно теряла отклик на внешние и внутренние раздражители, а значит, и свой организационный потенциал, превращаясь в закостенелое образование. Результатом стало последующее увеличение отставания от ведущих стран мира и развал системы.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Сб. документов. Т. 5. М.: Политиздат, 1968.
2. Рубин, А.М. Организационно-правовые проблемы структур государственного управления промышленностью в СССР. М., 1984.
3. Конституция СССР. М., 1977.
4. Зиновьева, Л.Г. Государственное регулирование промышленности СССР в 1965–1991 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006.
5. Собрание Постановлений СССР. 1965. № 19–20.
6. Собрание Постановлений СССР. 1967. № 17.
7. Национальный архив Республики Татарстан (НА РТ). Ф. Р-550.
8. НА РТ. Ф. Р-3049.
9. Степанов, В.Р. Индустриальное развитие республик Волго-Вятского экономического района в условиях НТР: 50–80-е годы XX века: дис. ... д-ра ист. наук. Чебоксары, 2004.
10. Овчинникова, Н.В. Развитие управленческой мысли в сфере организации и управления народным хозяйством в России во второй половине XX века: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2005.
11. НА РТ. Ф. Р-128.
12. Закон СССР от 9 июля 1975 г. // Правда. 10.07.1975.
13. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 июня 1968 г. // Правда. 12.06.1968.
14. Известия. 30.03.1974.
15. Известия. 11.10.1973.
16. Аллен, Р.С. От фермы к фабрике. Новая интерпретация советской промышленной революции. М.: РОССПЭН, 2013.
17. Грегори, П. Политическая экономия сталинизма. М.: РОССПЭН, 2006.
18. Малиа, М. Советская трагедия. История социализма в России. 1917–1991. М.: РОССПЭН, 2002.

REFERENCES

1. *Resheniya partii i pravitelstva po hozyajstvennym voprosam*. Sb. dokumentov. T. 5 [Decisions of the Party and the Government on Economic Issues. Collection of documents. T. 5]. Moscow, Politizdat, 1968. (in Russ.)

2. Rubin A.M. *Organizacionno-pravovye problemy struktur gosudarstvennogo upravleniya promyshlennostyu v SSSR* [Organizational and Legal Problems of the Industry's State Management Structures in the USSR]. Moscow, 1984. (in Russ.)
3. *Konstituciya SSSR* [The Constitution of the USSR]. Moscow, 1977. (in Russ.)
4. Zinoveva L.G. *Gosudarstvennoe regulirovanie promyshlennosti SSSR v 1965–1991 gg.* [State Regulation of Industry in the USSR in 1965–1991]: PhD Dissertation (Law). Nizhnij Novgorod, 2006. (in Russ.)
5. *Sobranie Postanovlenij SSSR* [Collection of Resolutions of the USSR]. 1965. No. 19–20. (in Russ.)
6. *Sobranie Postanovlenij SSSR* [Collection of Resolutions of the USSR]. 1967. No. 17. (in Russ.)
7. *National Archive of the Republic of Tatarstan*. F. R-550 (in Russ.)
8. *National Archive of the Republic of Tatarstan*. F. R-3049 (in Russ.)
9. Stepanov V.R. *Industrialnoe razvitie respublik Volgo-Vyatskogo ekonomicheskogo rajona v usloviyah NTR: 50–80-e gody XX veka* [Industrial Development of Volga-Vyatka Economic Region Republics in the Conditions of the Scientific and Technological Revolution: 50–80 Years of the XX Century]: ScD dissertation (History). Cheboksary, 2004. (in Russ.)
10. Ovchinnikova N.V. *Razvitie upravlencheskoj mysli v sfere organizacii i upravleniya narodnym hozyajstvom v Rossii vo vtoroj polovine XX veka* [Development of Managerial Thought in the Field of Organization and Management of the National Economy in Russia in the Second Half of the Twentieth Century]: ScD dissertation (Economy). Moscow, 2005. (in Russ.)
11. *National Archive of the Republic of Tatarstan*. F. P-128. (in Russ.)
12. Zakon SSSR ot 9 iyulya 1975 g. [The Law of the USSR, July 9, 1975], *Pravda*, 10.07.1975 (in Russ.)
13. Ukaz Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR ot 11 iyunya 1968 g. [Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR, June 11, 1968], *Pravda*, 12.07.1968. (in Russ.)
14. *Izvestiya*. 30.03.1974. (in Russ.)
15. *Izvestiya*. 11.10.1973. (in Russ.)
16. Allen R.S. *Ot fermy k fabrike. Novaya interpretaciya sovetskoj promyshlennoj revolyucii* [From Farm to Factory. A New Interpretation of the Soviet Industrial Revolution]. Moscow, ROSSPEN, 2013. (in Russ.)
17. Gregori P. *Politicheskaya ekonomiya stalinizma* [The Political Economy of Stalinism]. Moscow, ROSSPEN, 2006. (in Russ.)
18. Malia M. *Sovetskaya tragediya. Istoriya socializma v Rossii. 1917–1991* [The Soviet Tragedy. History of Socialism in Russia]. Moscow, ROSSPEN, 2002. (in Russ.)

Гапсаламов Алмаз Рафисович, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономики и менеджмента, Елабужский институт, Казанский (Приволжский) федеральный университет, gapsalamov@yandex.ru

Almaz R. Gapsalamov, PhD (Economy), Associate Professor, Chairperson, Economics and Management Department, Elabuga Institute, Kazan (Volga Region) Federal University, gapsalamov@yandex.ru

Статья поступила в редакцию 14.03.2021. Принята к публикации 16.04.2021

The paper was submitted 14.03.2021. Accepted for publication 16.04.2021