

УДК 658(577)"1957/1965"

О. О. Демідко

ЗАКОНОДАВЧА БАЗА РАДЯНСЬКОЇ РЕФОРМИ УПРАВЛІННЯ ПРОМИСЛОВІСТЮ 1957 Р.

У статті висвітлюються питання щодо формування законодавчої бази реформи управління промисловістю 1957 р. Проаналізовані головні законодавчі акти, що регламентували правовий статус раднаргоспів. Основну увагу приділено аналізу законів, що визначають завдання, функції та структуру новостворених органів управління промисловістю. На основі нормативних актів показано становлення моделі територіального управління за реформою 1957 р. та її поступова еволюція в напрямку поширення централізації.

Ключові слова: законодавча база, реорганізація, децентралізація, раднаргосп, модель територіального управління, економічний район.

У сучасних умовах особливої важливості набуває завдання вивчення історичного досвіду проведення реформ господарського механізму в період так званої «відлиги» другої половини 1950-х років – початку 1960-х років. Тоді були зроблені спроби демократизації суспільства, зміни механізму управління народним господарством, оновлення деяких сфер політичного, економічного і соціального життя. Вивчення змін системи управління промисловістю в цей період заслуговує найпильнішої уваги і має свою практичну цінність, бо воно поглиблює наукову базу подальших перетворень в галузі економіки.

Помітний внесок у розробку цієї проблеми внесли В. Мерцалов [1] та Р. Піхоя [2]. Їх дослідження побудовані на аналізі різнобічних матеріалів та документів і висвітлюють процес створення раднаргоспів, їх діяльність. Ю. Веденєєв дослідив юридичний аспект становлення та господарську діяльність раднаргоспів, представив глибокий аналіз результатів роботи цих установ, виділив і охарактеризував основні етапи їх функціонування [3]. Важливою є публікація Т. Щербакової, в якій проаналізовано становлення моделі територіального управління за реформою 1957 р. та її поступова еволюція в напрямку посилення централізації [4].

Метою статті є дослідження законодавчої бази реформи управління промисловістю 1957 р.

Розробка реформи управління промисловістю, ініціатором якої став М. Хрущов, по суті, була найважливішим кроком, зробленим першим секретарем ЦК КПРС, для забезпечення своєї політичної перемоги.

Ще в січні 1954 р. було прийнято постанову ЦК КПРС «Про серйозні недоліки в роботі партійного і державного апарату», в якій йшлося про необхідність розширення прав місцевих органів управління [5, с. 155]. Наступним кроком у тому ж напрямку стала постанова ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про суттєві недоліки в структурі міністерств і відомств СРСР та заходи щодо поліпшення роботи державного апарату» (жовтень 1954 р.). Постановою передбачалося спрощення структури міністерств та інших ланок управління, скорочення керівницького апарату [6, с. 86].

Постанова липневого (1955 р.) Пленуму ЦК КПРС «Про завдання з подальшого підйому промисловості, технічного прогресу та поліпшенню організації виробництва» адресувалася, перш за все, керівникам міністерств і відомств. У ній зазначалося, що головними причинами незадовільного впровадження нової техніки в народне господарство є слабе керівництво з боку міністерств і керівників відомств роботами за створення та освоєння нових машин, механізмів, приладів та апаратури, нових видів матеріалів і прогресивної технології, зазнайство і самозаспокоєність багатьох керівних працівників промисловості [7, с. 70-89]. Сформована в ряді галузей промисловості надмірна централізація управління заважала оперативному та конкретному керівництву підприємствами і знижувала відповідальність республіканських господарських, партійних і радянських організацій за роботу промисловості.

У записці М. Булганіна, підготовленій взимку 1956 р. за дорученням Президії ЦК КПРС, з питань поліпшення керівництва народним господарством пропонувалось усунути надмірну централізацію, яка значною мірою сковує ініціативу місцевих органів і господарських керівників у вирішенні питань, що виникають повсякденно [8, с. 310-311].

Вперше контури реформи були позначені М. Хрущовим у записці від 27 січня 1957 р., адресованій Президії ЦК КПРС. Більшістю голосів Президія схвалила напрямки реорганізації і прийняла рішення утворити комісію під керівництвом М. Хрущова для подальшої розробки реформи. 2 лютого було вирішено скликати Пленум

ЦК КПРС, який, у свою чергу, був проведений вже 13-14 лютого 1957 р. Принципи перебудови управління промисловістю були підтримані більшістю учасників пленуму [9, с. 14].

10 травня 1957 р. Верховною Радою СРСР був прийнятий Закон «Про подальше вдосконалення організації управління промисловістю», який встановлював в економіці новий порядок управління, заснований на принципах децентралізації. Метою проведених змін стало забезпечення неухильного піднесення народного господарства країни, подальше розширення прав союзних республік у господарському будівництві, наближення керівництва до виробництва, ще більш широка участь трудящих в управлінні виробництвом, всебічний розвиток ініціативи знизу [10, с. 28]. У головному документі реформи зазначено, що коли в країні понад 200 тисяч промислових підприємств та 100 тисяч будов, не можна конкретно і оперативно управляти виробництвом з декількох загальносоюзних галузевих міністерств і відомств. У статті 2 Закону 1957 р. міститься одне з головних положень всієї реформи: «установити, що управління промисловістю і будівництвом повинно здійснюватися за територіальним принципом на основі економічних адміністративних районів» [11, с. 732]. Це була спроба подолання труднощів у керівництві промисловістю, а також ліквідації відомчих бар'єрів між підприємствами [12, с. 430].

Правовий статус раднаргоспів регламентувався Положенням про раду народного господарства економічного адміністративного району, затвердженим Постановою РМ СРСР від 26 вересня 1957 р. [13] У пункті 1 Положення вказувалося, що ради народного господарства, утворені з економічних адміністративних районів, є основною організаційною формою державного управління промисловістю і будівництвом. Встановлювалося (п. 3), що раднаргоспи у своїй діяльності підпорядковуються Раді Міністрів СРСР і Радам Міністрів союзних республік [13, с. 784]. Завдання і функції РНГ регламентувалися пунктами 14-47 документа. До них відносилося: виконання державних планів по всім показникам (п. 14); керівництво роботою по складанню планів (п. 15); розробка пропозицій щодо встановлення найбільш правильних і раціональних зв'язків, максимальна мобілізація внутрішньогосподарських резервів, спеціалізація і кооперування (пункти 16, 18, 26); розробка і подання пропозицій щодо великих економічних проблем (п. 17); [13, с. 785-787] підвищення технічного рівня всіх галузей промисловості, керівництво винахідництвом, забезпечення розвитку виробництва нових машин, модернізація обладнання (пункти 19, 22, 23, 24); організація матеріально-технічного постачання і збуту продукції, організація заготівель і закупок сільськогосподарської сировини (пункти 28, 29); підбір і розстановка керівних інженерно-технічних і наукових працівників (п. 35); проведення заходів щодо поліпшення структури і ліквідації зайвих ланок в управлінні промисловістю і будівництвом [13, с. 788-789].

Револьюційні зміни переживала система планування, оскільки складання планів було передано на місця, в раднаргоспи. У сфері планування раднаргоспи могли затверджувати і змінювати виробничі завдання на підприємствах та постачання окремих видів продукції, приймати замовлення від підприємств, які не входять до структури раднаргоспу, передавати всередині раднаргоспу з балансу на баланс організації. Все це допускалося в тому випадку, якщо не тягло за собою зменшення планів нагромаджень, платежів до бюджету, загальної чисельності працівників, фондів заробітної плати і державних планових завдань, встановлених раднаргоспом [14, с. 204].

У сфері капітального будівництва можливості раднаргоспів були значно менші. Сам перелік їх прав представляє скоріше перерахування процедур, здійснюваних силами раднаргоспу. Ключове право – перерозподіляти капітальні вкладення між будівництвами (п. 63) обмежувалося, по-перше, межами встановленими в плані

загальних обсягів капітальних вкладень по даній галузі, без зменшення по введенню в дію виробничих потужностей і житлової площі; по-друге, вимагало згоди Держплану СРСР.

У галузі матеріального постачання раднаргоспи могли лише розподіляти і перерозподіляти сировину, матеріали, машини та обладнання між підприємствами та установами, оскільки постачальницькі організації не входили у підпорядкування раднаргоспу. Система матеріально-технічного постачання протягом всієї реформи найбільше піддавалася критиці і перебувала в найбільш жорсткій суперечності з основними положеннями реформи.

У питаннях праці та заробітної плати раднаргоспи могли встановлювати структуру, чисельність і штати адміністративно-управлінського апарату, як для апарату раднаргоспу, так і для підвідомчих установ і підприємств, проте тільки в межах встановленого плану по праці і тільки керуючись типовими штатами і схемами посадових окладів [15, с. 794].

На початку 1960-х років республіки СРСР почали проводити виразно незалежну економічну політику. Це викликало занепокоєння центру, який поступово почав звужувати республіканські повноваження. Було обмежено функції держпланів винятково перспективним плануванням, а складання і виконання щорічних планів передано РНГ УРСР і СРСР.

З 1960 р. почався процес поступової вертикальної централізації системи: були створені республіканські РНГ, в січні 1963 р. – РНГ СРСР, у березні 1963 р. – ВРНГ СРСР. Поряд з вертикальною централізацією, інтенсивно йшов процес утворення державних галузевих виробничих комітетів СРСР [16, с. 7].

У 1964 р. права раднаргоспів були обмежені юридично. У затвердженому 17 вересня 1964 р. Положенні про раду народного господарства економічного району вертикаль управління, в яку вбудовувалися раднаргоспи, настільки розрослася, що припинила бути вертикаллю [17 с. 206]. Якщо за Положенням 1957 р. раднаргоспи підпорядковувалися Радам Міністрів СРСР і союзній республіці, то за новим положенням – Раді Міністрів СРСР, ВРНГ СРСР, РНГ СРСР, Раді Міністрів союзної республіки (пункт 1) [18, с. 493]. При цьому зберігалася підпорядкування Держплану СРСР та союзних республік, структури яких продовжували розширюватися. Незважаючи на те, що нове положення стосувалося великих економічних районів, обсяг повноважень РНГ був істотно менший і при цьому обмежувався необхідністю узгодження прийнятих рішень у вищезазначених інстанціях.

За Положенням 1957 р. раднаргоспи могли залишати собі резерв по кількості працівників та фонду заробітної плати (п. 55) [19, с. 792], який обмежувався документом 1964 р. до 1% (п. 71) [20, с. 495]. Положенням 1957 р. допускався резерв капіталовкладень до 5%, який раднаргосп міг залишати у своєму розпорядженні. Новим документом можливості використання цих коштів істотно обмежувалися. У повному обсязі вони могли бути використані тільки на розвиток ключових (хімічна, гумовотехнічна, нафтопереробна) галузей промисловості. На розвиток інших галузей можна було використовувати не більше 2% зазначених коштів.

За Положенням 1957 р. раднаргоспи могли залишати у своєму розпорядженні резерв матеріалів і устаткування. Документом 1964 р. допускалося його використання в обсязі не більше 1% [21, с. 792].

Зрозуміло, що документ 1964 р. зводив нанівець будь-яку самостійність раднаргоспів у використанні кадрів, грошових коштів, машин і устаткування. Жорстка регламентація управлінської діяльності і необхідність численних узгоджень ліквідували найважливішу перевагу раднаргоспів – оперативність управління.

Якщо у 1957-1959 рр. результати діяльності раднаргоспів були досить успішними, то вже з 1960 р. починають виявлятися негативні риси реформи управління

промисловості. Поступово виникають елементи аваркції, місництва, зриви в кооперованих постачаннях, порушення в розвитку єдиної технічної політики, провали у виконанні планів.

Вересневий (1965 р.) Пленум ЦК КПРС, обговоривши питання про поліпшення управління промисловістю, визнав недоцільною систему управління промисловістю через раднаргоспи і рекомендував створити систему галузевого управління [22, с. 476]. У доповіді першого заступника Голови Ради Міністрів СРСР депутата К. Мазурова наголошувалося, що відхід від галузевого принципу управління промисловістю надзвичайно ускладнив управління промисловістю, яке стало багатоступеневим і громіздким [23, с. 2].

Законом Верховної Ради СРСР «Про зміну системи органів управління промисловістю і перетворення деяких інших органів державного управління, прийнятим незабаром після Пленуму ЦК КПРС, скасовувалися РНГ СРСР, ВРНГ СРСР, а також визнавалося необхідним скасувати республіканські раднаргоспи та ради народного господарства в економічних районах (ст. 12). Для управління галузями народного господарства СРСР створено ряд загальносоюзних і союзно-республіканських міністерств, у відання яких передані підприємства і організації за відповідними галузями промисловості [2, с. 190]. Так, з падінням М. Хрущова у 1965 р. ліквідовано всі раднаргоспи й відновлено централізовану галузеву систему міністерств, подібну до часів Сталіна.

Таким чином, у 1957 – 1965 рр. в СРСР була зроблена спроба переходу до територіальної системи управління. Суперечності, закладені в сформовану модель управління, були обумовлені переважанням в процесі її здійснення політичних мотивів. Відбулася деяка децентралізація управління народним господарством, регіонам була надана обмежена господарська самостійність. Рішення про ліквідацію раднаргоспів у 1965 р. обумовлювалося нездатністю системи забезпечити оптимальне поєднання галузевого і територіального принципів в управлінні. Розглянувши, законодавчу базу раднаргоспівської реформи, можна прослідкувати еволюцію системи територіального управління, яка проходила в напрямку посилення централізації та обмеження прав раднаргоспів, сприяючи послідовному падінню ефективності системи. Приступивши до здійснення економічної реформи, адміністративно-командна система зробила черговий крок до виявлення своєї повної неспроможності. Наукова розробка проблеми перебудови управління промисловістю 1957-1965 рр. ще залишається далеко незавершеною при всій її суспільній значущості та потребує подальшого дослідження. Ця обставина пояснюється тим, що на якість і характер досліджень істотно впливали зміни суспільно-політичних умов розвитку країни і самої історичної науки. Сьогодні, коли вітчизняною історіографією освоєні нові методологічні підходи можна по-новому підійти до дослідження соціально-економічного розвитку країни післявоєнного часу, концептуально осмислити накопичений емпіричний матеріал.

Список використаної літератури

1. Мерцалов В. И. Реформа хозяйственного управления 1957-1965 гг.: предпосылки, ход, итоги (на материалах Восточной Сибири). / В. И. Мерцалов. – Иркутск.: ИГСА, 2000. – 267 с.
2. Пихоя Р. Почему Хрущев потерял власть. / Р. Пихоя. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://ricolor.org/history/rsv/aft/hr/5/>
3. Веденеев Ю.А. Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР. Историко-правовое исследование (1957-1987 гг.). / Ю. А. Веденеев. – М.: Наука, 1990. – 256 с.
4. Щербакова Т. И. Советский опыт применения модели территориального управления 1957-1965 гг. / Т. И. Щербакова. [Електронний ресурс]// Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и

- искусствоведение. Вопросы теории и практики. – М.: Грамота, 2011. – С. 202-207. - Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=16856421>
5. О серьезных недостатках в работе партийного и государственного аппарата: Постановление ЦК КПРС, 25 января 1954 г. / Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1958. – Т. 4: 1953-1957. – С. 155-156.
 6. О существенных недостатках в структуре министерств и ведомств СССР и мерах по улучшению работы государственного аппарата: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР, 14 октября 1954 г. / Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1958. – Т. 4: 1953-1957. – С. 314-317.
 7. Про завдання по дальшому піднесенню промисловості, технічному прогресу і поліпшенню органів виробництва: Постанова Пленуму ЦК КПРС 4-12 липня 1955 р. / КПРС в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. – К.: Політвидав України, 1981. – Т. 7: 1955 – 1959. – С. 70-89.
 8. Хрущёв Н. 1953-1964 гг. Стенограммы пленумов ЦК КПСС и другие документы. / Н. Хрущев. [Электронный ресурс]. – М.: Международный фонд «Демократия», 2007. – серия «Россия. XX век. Документы». – 546 с. – Режим доступа: <http://www.rusarchives.ru/federal/rgani/publication.shtml>
 9. Мерцалов В. И. Вказ. праця.
 10. Веденеев Ю.А. Вказ. праця.
 11. О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством. Закон 10 мая 1957 г. / Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1958. – Т. 4: 1953-1957. – С. 732 – 738.
 12. Історія держави і права України. Під ред. А. С. Чайковського. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 512 с.
 13. Положение о совете народного хозяйства экономического административного района: Постановлением Совета Министров СССР от 26 сентября 1957 г. / Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1958. – Т. 4: 1953-1957. – С. 784 – 805.
 14. Щербакова Т. И. Вказ. праця.
 15. Положение о совете народного хозяйства экономического административного района: Постановлением Совета Министров СССР от 26 сентября 1957 г. Вказ. праця.
 16. Пихоя Р. Вказ. праця.
 17. Щербакова Т. И. Вказ. праця.
 18. Положение о совете народного хозяйства экономического района: Постановлением Совета Министров СССР от 17 сентября 1964 г. // Решение партии и правительства по хозяйственным вопросам. Сборник документов за 50 лет. – М.: Политиздат, 1964. – С. 493-498.
 19. Положение о совете народного хозяйства экономического административного района: Постановлением Совета Министров СССР от 26 сентября 1957 г. Вказ. праця.
 20. Положение о совете народного хозяйства экономического района: Постановлением Совета Министров СССР от 17 сентября 1964 г. Вказ. праця.
 21. Положение о совете народного хозяйства экономического административного района: Постановлением Совета Министров СССР от 26 сентября 1957 г. Вказ. праця.

22. История государства и права СССР. Часть 2. – М.: Юридическая литература, 1966. – 512 с.
23. Об улучшении управления промышленностью. Доклад первого заместителя Председателя Совета Министров СССР депутата К. Т. Мазурова. // Социалистический Донбасс. – 1965. – 2 октября. – № 195. – С. 2.
24. Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления: Закон 2 октября 1965 г. / Сборник законов СССР и указов президиума Верховного Совета СССР. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1978. – Т. 1: 1938-1975. – С. 187-190.

Стаття надійшла до редакції 27.04.2013 р.

O. Demidko

LEGAL FRAMEWORK OF THE INDUSTRY MANAGEMENT REFORM OF 1957

In the article the author analyzes the basic legislation regulating the legal status of the economic councils. The main attention is paid to the analysis of the laws that determine the objectives, functions and structure of the newly formed management industry. Based on regulations the article shows formation model for the reform of territorial administration in 1957 and its gradual evolution in the direction of centralization. In 1957 - 1965 the USSR attempted to move to a territorial system of governance. The contradictions in the created management model were caused by predominance of political motives in this process. Decentralization of economic management took place; the regions were given limited economic independence. The decision to liquidate the economic councils in 1965 was caused by the inability of the system to provide the combination of branch and territorial principles in management. Examining the legal framework of the reform the author follows the evolution of the system of territorial administration, which developed towards strengthening the centralization and limiting the rights of economic councils. Having started to implement economic reforms, administrative-command system made another step towards revealing its complete failure.

Key words: *legislation, reorganization, decentralization, economic councils, the model of territorial administration, economic region.*