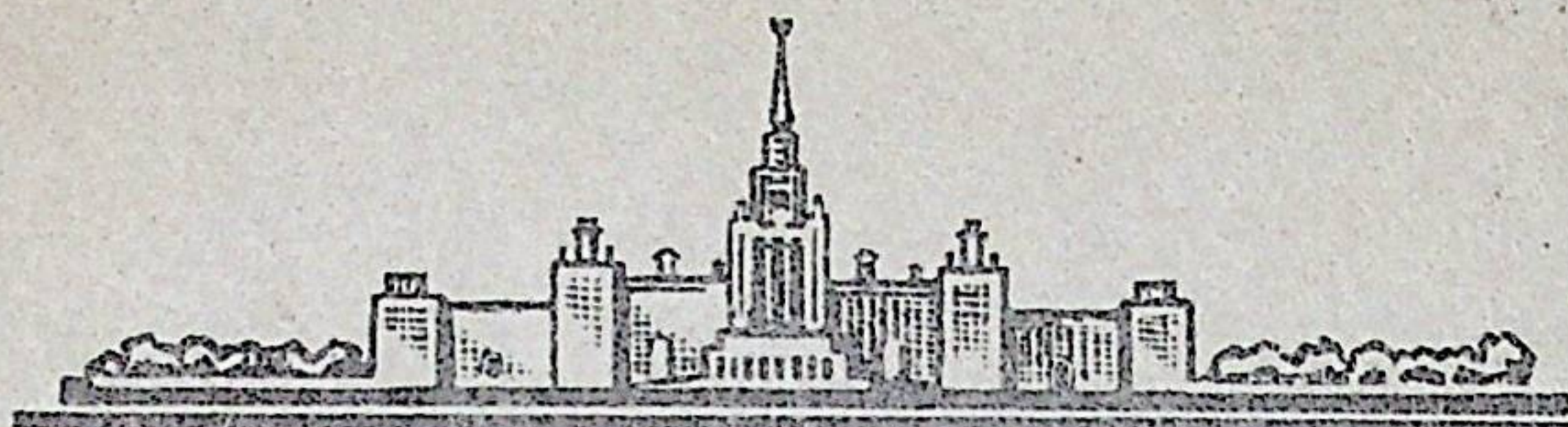


33

A-15



Экономический факультет

На правах рукописи

В.А. ШАХОВОЙ

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ
МЕТАЛЛОПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ
/1917-1932 гг. /

08.592. История народного хозяйства

А в т о р е ф е р а т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

ИЗДАТЕЛЬСТВО МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА • 1971

Работа выполнена на кафедре истории народного хозяйства
и экономических учений экономического факультета МГУ.

Научный руководитель кандидат экономических наук, доцент
АВДАКОВ Д.К., научный консультант доктор исторических наук, проф-
фессор Полянский Ф.Я.

Официальные оппоненты:

Доктор экономических наук ПОПОВ Г.Х.

Кандидат экономических наук ОЗИРА В.Ю.

Ведущее учреждение — Всесоюзный заочный финансово-эконо-
мический институт.

Автореферат разослан "_____" 1971 г.

Защита диссертации состоится "_____" 1971 г.

на заседании Ученого Совета I-ой секции политэкономии эконо-
мического факультета МГУ. Москва, В-234, I-й корпус гуманитарных
факультетов МГУ.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале эконо-
мического факультета МГУ.

415

Коммунистическая партия на каждом историческом этапе концен-
трирует свое внимание и усилия трудящихся на решении главных задач
в экономическом строительстве. В современных условиях развития со-
циалистической экономики одной из таких задач является дальнейшее
совершенствование организационных форм управления производством.

Решения XXIV съезда партии явились серьезной основой для раз-
вития идей научной организации управления. Характерной чертой ны-
нешнего периода развития народного хозяйства СССР является углуб-
ление научной организации управления на всех уровнях нашей хозяй-
ственной системы. Однако разработка этой проблемы невозможна без
тщательного изучения исторического опыта организации народного хо-
зяйства. Особенную ценность при этом имеет изучение периода с 1917
по 1932 гг., в течение которого произошел переход от системы сов-
нархозов к системе наркоматов. Такое изучение поможет совершенство-
ванию организационно-хозяйственных форм промышленности.

Уровень экономического развития СССР на современном этапе,
безусловно, неизмеримо выше уровня первых лет советской власти.
Однако опыт первых лет сохраняет большое научное и практическое
значение. Именно в те годы сложилась система органов управления,
возникли организационные формы и методы управления. Изучение это-
го опыта приводит к выводу о решающей роли социалистического госу-
дарства и Коммунистической партии в создании социалистической эконо-
мики и органов ее управления. Анализ опыта управления приводит
к пониманию необходимости неуклонного соблюдения ленинских прин-
ципов в управлении народным хозяйством. Эти принципы являются ос-
новой дальнейшего совершенствования социалистической системы уп-
равления народным хозяйством. Обобщение опыта управления народным
хозяйством в рассматриваемый период важно не только для

1-2383

Центральная научная
БИБЛИОТЕКА
Академии наук Киргизской ССР

375236

дальнейшего совершенствования управления в нашей стране, но и для становления системы управления в других социалистических и развивающихся странах.

Непосредственной задачей данной работы является изучение опыта становления организационных форм управления государственной промышленностью на протяжении длительного периода с 1917 по 1932 г. В этот период происходило зарождение и становление отраслевой структуры управления промышленностью, поэтому автор стремился показать этот процесс на примере хотя и одной, но самой главной, ведущей отрасли промышленности – металлопромышленности. Автор стремился проследить, как под влиянием все возрастающей концентрации и централизации промышленного производства изменялись формы и методы управления промышленностью, как происходил процесс становления этих форм, как на практике сочетался принцип отраслевого и территориального методов управления промышленностью. Одной из задач данной работы явилась попытка определить эффективность организационных форм, принципов и методов управления. Своей целью автор считал также выяснение основных тенденций в изменении структуры и взаимоотношениях между наиболее важными звеньями системы управления на различных исторических этапах развития промышленности СССР.

Теоретической и методологической основой диссертации явились работы В.И. Ленина, особенно те, в которых освещены различные вопросы организации и управления социалистическим производством. В диссертации использованы труды ближайших соратников В.И. Ленина, видных деятелей Коммунистической партии, а также материалы XXIII и XXIV съездов КПСС, решений пленумов ЦК и партийных конференций по вопросам хозяйственного строительства. В работе использованы материалы VI–XII партийных съездов, X–XII партийных конференций.

Первичными материалами для анализа послужили документы фондов Центрального государственного архива Октябрьской революции /ЦГАОР СССР/ – фонды 5446 /СНК СССР/, 5469 и 472 и Центрального государственного архива народного хозяйства /ЦГАНХ СССР/ – фонды 3429 /ВСНХ/, и 4086 /Главметалл/. Большинство указанных архивных материалов, в частности, материалы из фонда Главметалла, вводятся в научный оборот впервые.

В диссертации широко использованы опубликованные данные государственной статистики, отчеты ВСНХ, трестов, синдикатов, материалы обследования трестов. Для анализа хозяйственной деятельности трестов, синдикатов, предприятий и объединений автором использованы данные ежегодников ВСНХ, материалы инспекции НК РКИ.

Самые разнообразные и важные сведения получены автором в периодической литературе 20-х годов – журналах "Новый путь", "Народное хозяйство", "Пути индустриализации", "Металл", "Металлист", "Предприятие", "Организация управления" и газетах – "Правда", "Экономическая жизнь", "Торгово-промышленная газета" и др. В работе использованы законодательные акты Советского правительства, приказы и распоряжения по ВСНХ.

Кроме того в диссертации использованы литературные источники по исследуемой теме, написанные вскоре после Октябрьской революции^{1/}. В этих работах сделана попытка подвести первые итоги организационно-хозяйственной деятельности Советского государства, в общем виде излагалась структура и функции хозяйственного аппарата.

1/ Ю. Марин, Л. Крицман. Очерк хозяйственной жизни и организации народного хозяйства Советской России / 1 ноября 1917 г. – 1 июля 1920 г. /, М., 1920.

В.П. Милютин. Современное экономическое развитие России и диктатура пролетариата, М., 1918.

"Из деятельности Совета народного хозяйства Северного района", Пг., 1919.

В.Я. Истржембский. Рабочий и создание народного хозяйства, Пг., 1918.

Огромный размах работ по восстановлению и реконструкции всего народного хозяйства, успехи в хозяйственном строительстве к концу 20-х годов поставили вопрос об обобщении опыта, накопленного за 10-летний период существования Советского государства. Освещению этого опыта посвящен целый ряд работ^{1/}. В 30-40 гг. количество печатных работ по вопросам организации и управления промышленностью резко сократилось. Произошло это в силу того, что в управлении и руководстве народным хозяйством усилились волевые методы.

Послевоенные годы ознаменовались подъемом всей исторической науки, появлением большого количества работ, в которых затрагивались проблемы организации и управления промышленностью. Число появилось три основных направления научных исследований: историко-экономическое^{2/}, историческое^{3/}

- 1/ Э.И.Квиринг. Очерки развития промышленности СССР /1917-1927/, М.-Л., 1929; В.П.Милютин. История экономического развития СССР /1917-1927/, М., 1928; Г.В.Лакин. Как организовано управление промышленностью в СССР, М., 1929; Л.Я.Гинцбург. Управление хозяйством в первые годы пролетарской диктатуры, М., 1932. Г.Сахаров, Н.Чернай, О.Кабаков. Очерки организации тяжелой промышленности СССР, М., 1934.
- 2/ П.И.Лященко. История народного хозяйства СССР, ч.Ш, М., 1956. Г.Д.Бакулев. Черная металлургия Юга России, М., 1953. Э.Ю.Локшин. Очерки истории промышленности СССР /1917-1940/, М., 1956. И.В.Маевский. Тяжелая промышленность СССР в первые годы индустриализации /1926-1929/, М., 1959. Я.С.Розенфельд, К.И.Клименко. История машиностроения СССР, М., 1962. А.М.Рубин. Организация управления промышленностью в СССР, М., 1969.
- 3/ В.З.Дробижев. Главный штаб социалистической промышленности /очерки истории ВСНХ 1917-1932/, М., 1966. В.З.Дробижев, А.Б.Медведев. Из истории совнархозов /1917-1918/, М., 1964.

и историко-юридическое^{1/}. В последние годы появился ряд диссертаций, обобщающих опыт организации и управления промышленностью в 20-30 -е гг. Некоторые из них рассматривают развитие форм управления по отдельным республикам нашей страны или на материалах отдельных экономических районов^{2/}, другие посвящены изучению конкретных организационных форм управления в отдельные исторические периоды^{3/}.

- 1/ А.В.Венедиктов. Организация государственной промышленности в СССР, тт. I и 2, Л., 1957 и 1961. И.Н.Ананов. Развитие организационных форм управления промышленностью в СССР, М., 1958. Н.Ю.Петров, Советы народного хозяйства, М., 1958. Д.П.Бровкович. Усовершенствование форм управления социалистической промышленностью, Ростов/Дон, 1958. Т.И.Понизов. Управление промышленным производством в СССР, М., 1963.
- 2/ Т.Касымов. Развитие форм управления производством в Советском Туркестане /1917-1924 гг./, Ташкент, 1963. В.И.Демьянович. Ленинские принципы управления производством и их осуществление в промышленности Белоруссии, Минск, 1964. Н.М.Баркан. Организация и совершенствование руководства государственной промышленностью в годы восстановления народного хозяйства /1921-1925 гг./ /На примере Сибири/, М., 1965. Э.Г.Савцов. Становление социалистической системы управления промышленностью в 1917-1923 гг./на материалах Урала/, М., 1967.
- 3/ В.Т.Пихало. Трестирование промышленности в СССР /1921-1930/ М., 1967. Ю.Л.Фаерман. Советские синдикаты и организация экономических связей государственной промышленности в 1921-1925 гг., М., 1967. В.В.Бородин. Система управления советской промышленностью в реконструктивный период /1926-1932 гг./, М., 1968.

Диссертация состоит из введения, включающего обзор источников, цели и задачи исследования, четырех глав и заключения.

В первой главе "Создание основ советской металлопромышленности" рассматривается положение металлопромышленности накануне ее национализации, дается краткая характеристика отдельных металлургических районов, показан ее технический уровень и особенности ее развития. В главе анализируются процессы национализации металлопромышленности и формирование первых органов управления.

Необходимость сознательно управлять экономикой возникла перед рабочим классом нашей страны сразу же после победы Октябрьской революции. Поэтому создание органов управления началось наряду с другими революционными преобразованиями в стране, вместе с возникновением общественной собственности на средства производства. Планомерная организация народного хозяйства осуществлялась одновременно и сверху и снизу.

Началом социалистического преобразования экономики России явился рабочий контроль над производством и распределением продуктов. Переходной формой от рабочего контроля к рабочему управлению было назначение комиссаров на предприятия, образование на них смешанных правлений, путем введения в состав заводоуправлений частных предприятий представителей ВСНХ или представителей профсоюзов. Кроме этого имела место замена капиталистических правлений предприятий новыми, состоящими только из представителей ВСНХ, профсоюза и рабочих и служащих предприятия. На многих предприятиях переход от рабочего контроля к рабочему управлению осуществлялся путем непрерывного расширения функций органов рабочего контроля с одновременным сужением прав владельцев и капиталистических заводоуп-

7
равлений предприятий.

Рабочий контроль и рабочее управление, осуществлявшиеся в первые месяцы советской власти, стали настоящей школой управления производством. Однако они осуществляли регулирование и учет производства лишь в масштабе предприятия и отчасти города или фабрично-заводского района. Выполнение этих же функций в масштабе всего государства для органов рабочего контроля оказалось уже непосильным. Поэтому с созданием ВСНХ и по мере укрепления его как главного органа по организации и руководству всем народным хозяйством страны функции регулирования производством были изъяты у профсоюзов и возложены на ВСНХ. Создание ВСНХ и местных совнархозов означало переход к более высокой форме организации народного хозяйства.

Для руководства отдельными отраслями промышленности ВСНХ организовал ряд производственных отделов. Одним из важнейших был отдел железорудной и металлургической промышленности или горнометаллургический. В "Положении" о горнометаллургическом отделе ВСНХ, утвержденном на заседании отдела в январе 1918 г., было сказано, что он руководит горной и горнозаводской промышленностью^{1/}. Отдел осуществлял общее регулирование рудной и металлургической промышленности, организацию и регулирование производства горных и металлургических предприятий, занимался распределением металла в стране, его ввозом и вывозом, установлением цен на металлы на внутреннем и внешнем рынках и осуществлял управление национализированными металлургическими предприятиями. Наряду с горнометаллургическим отделом в феврале 1918 г. для руководства и организации металлообрабатывающей промышленности и машиностроения ВСНХ создал одноименный отдел^{2/}. Отдел металлопромышленности и машиностроения и

1/ "Народное хозяйство", 1918, № 1, стр. 11-12.

2/ ЦГАОР, ф. 5469, оп. 2, д. 47, л. 1.

горнометаллургический отдел работали вначале обособленно. Но затем в целях согласования работы всех отраслей металлопромышленности, постановлением ВСНХ от 14 мая 1918 г. они были объединены в отдел металла ВСНХ^{1/}.

В начале деятельности отдела металла основная масса предприятий металлопромышленности находилась в руках частных владельцев, поэтому функции отдела сводились преимущественно к регулированию частнокапиталистической промышленности. Лишь в отношении сравнительно небольшого числа перешедших в собственность Советской республики бывших казенных предприятий он выполнял функции планирования и оперативного руководства. Организацию производства и управления предприятиями выполняли производственные секции отдела металла ВСНХ. В положении о производственных секциях говорилось, что они служат "для развития, направления регулирования определенной отрасли промышленности в соответствии с действительной потребностью страны в изделиях"^{2/}. Для управления отдельными отраслями металлургической и металлообрабатывающей промышленности в отделе металла были созданы секции: металлическая, транспортно-строительная, рабочих машин /машин двигателей/, сельскохозяйственного машиностроения, точных приборов, предметов массового потребления, благородных металлов, военной промышленности и авиосекция^{3/}. Секции вырабатывали производственные программы для предприятий, снабжали их сырьем, топливом, рабочей силой, вели учет расходования предприятиями средств, полученных ими по сметам и т.д.

Для руководства организацией и управлением предприятиями на

1/ "Народное хозяйство", 1918, № 4, стр. 52.

2/ ЦГАНХ, ф.4086, оп.20, д.20, л. 25.

3/ ЦГАОР, ф.5469, оп. 2, д.49, л.115.

местах при районных и губернских совнархозах также были образованы отделы металла, подчинявшиеся в административно-хозяйственном отношении местным совнархозам. В вопросах технического характера, как в области производства, так и учета и распределения металлов, отделы металлов местных совнархозов руководствовались соответствующими распоряжениями отдела металла ВСНХ. Отделы металла местных совнархозов осуществляли общее руководство ненационализированными предприятиями. Предприятиями национализированными они управляли непосредственно: составляли их производственные программы, финансировали их, снабжали сырьем, материалами и т.д.

Таким образом, уже с весны 1918 г. работа регулирующих и плановых органов была с учетом всех особенностей того времени в принципе налажена. Для этого периода характерно преобладание регулирующих мероприятий советской власти над мероприятиями по непосредственному управлению производством. В дальнейшем, когда процесс национализации резко ускорился, мероприятия по управлению производством получали все большее распространение. Непосредственное руководство и управление предприятиями стали осуществлять заводоуправления, назначаемые местными совнархозами или ВСНХ. Управление предприятиями было коллегиальным. Это соответствовало в тот период возможностям Советского государства и степени подготовки рабочего класса в управлении производством.

Вторая глава " Система организации промышленности в годы гражданской войны и иностранной интервенции /1918-1920 гг/" посвящена рассмотрению организации управления промышленностью в период с лета 1918 г. до перехода к нэпу.

Начавшаяся летом 1918 г. интервенция и гражданская война по-новому поставили ряд важных вопросов в области организации промыш-

ленности вообще и металлопромышленности в частности. В этих условиях становится совершенно необходимым осуществление таких крупных мероприятий в металлопромышленности, как ускоренное проведение фактической национализации всех металлургических и металлообрабатывающих предприятий, максимальная централизация управления, сосредоточение производства на лучше сохранившихся и более обеспеченных сырьем, топливом, рабочей силой предприятиях, введение строгого контроля за распределением и расходованием имевшегося в стране запаса черных и цветных металлов и т.д. Система всех этих мероприятий, проводимых в народном хозяйстве в 1918-1920 гг., получила название "главкизма". В связи с этим изменяется организационная структура органов управления металлопромышленностью. Отдел металла ВСНХ устанавливает новую организационную схему, согласно которой он был разделен на три основных подотдела: хозяйственной политики, производственно-технический, а также учета и распределения.

Одновременно с реорганизацией высшего звена управления металлопромышленностью происходит процесс создания новых органов управления - главных управлений. Производственные секции отдела металла выполнявшие после революции функции по управлению немногочисленными национализированными предприятиями, не могли справиться с этим делом по мере быстрого роста их количества. Главные правления предприятий являлись отраслевыми органами управления металлопромышленностью. Они подчинялись непосредственно ВСНХ в лице отдела металла и полностью отвечали за состояние дел на предприятиях перед отделом металла. Главные правления являлись высшими органами по управлению и руководству технической, хозяйственной и финансовой сторонами деятельности предприятий и их объединений и распоряжались в пределах утвержденных ВСНХ смет и планов всеми делами, капиталами

и имуществом предприятий^{1/}.

Основной задачей главных правлений /главков/ явилось непосредственное управление национализированными предприятиями отрасли. Наряду с этим они осуществляли регулирование отрасли в целом, распространя сферу своего влияния на ненационализированные предприятия и на кустарную промышленность. Местные органы Советской власти не имели права вмешиваться непосредственно, минуя главное правление или его органы, в административно-хозяйственные дела управляемых ими предприятий^{2/}. Главки в металлопромышленности создавались в течение всего периода гражданской войны, однако количество их было невелико. К январю 1920 г. их насчитывалось всего лишь восемь^{3/}.

Политика "военного коммунизма" привела к ускоренному проведению национализации всех металлургических и металлообрабатывающих предприятий. Осуществлять управление все возрастающим количеством национализированных предприятий с помощью главных правлений было уже невозможно. Территориальное распределение, размеры и техническое оборудование делали совершенно необходимым объединение этих предприятий в определенные группы, задачей которых явилось бы снятие с главков части их работы. Управление всеми национализированными к тому времени предприятиями могло быть осуществлено от-

1/ ЦГАНХ, ф. 4086, оп. 22, д. 46, л. 41.

2/ СУ, 1919, № 6, ст. 67.

3/ "Томза" /главное правление государственных объединенных машиностроительных заводов/, "Центромедь", "Автозав" /главное правление автомобильных заводов/, "Главкоавио" /главное правление авиационных заводов/, "Главгвоздь", "Мальцевправ" /главное правление государственных заводов Мальцевского фабрично-заводского округа/, главк - Подольские машиностроительные заводы и "Гозачугплав" /Калужские чугуноплавильные заводы/ - ЦГАНХ, ф. 4086, оп. 22, д. 8, л. 7.

делом металла только через промежуточные звенья в виде групповых, а иногда и более мелких кустовых объединений. Считая национализацию промышленности в "основном завершенной", II съезд совнархозов в декабре 1918 г. признал необходимым "государственное трестирование отдельных отраслей промышленности", а также объединение мелких предприятий^{1/}. Эту работу возглавил отдел металла ВСНХ. Он объединял в производственные объединения целые отрасли промышленности.

Объединение предприятий в металлопромышленности и других отраслях народного хозяйства современники называли трестами. Образование таких трестов было выражением тех объективных процессов, которые происходили в промышленности. Но чрезмерная централизация управления в годы войны не дала возможности создать зрелые формы трестов. Они пользовались ограниченной хозяйственной самостоятельностью. Определение производственных программ, снабжение трестов, их финансирование и т.д. осуществлялись в централизованном порядке отделом металла ВСНХ и его главками. Тресты могли осуществлять свои функции только в пределах, установленных для них главками. Однако единство производственного процесса, единство управления входившими в объединение предприятиями свидетельствуют о том, что производственные объединения приобрели черты трестовской организации. Их создание явилось первым шагом в области трестирования советской промышленности. В условиях войны и хозяйственной разрухи такая форма организации промышленности позволила усилить регулирующую роль государства в управлении промышленностью.

Организация трестов в промышленности особенно интенсивно проводилась с 1 октября 1918 г. по 1 июля 1919 г., когда было создано около 80% всех существовавших в годы гражданской войны объедине-

1/ "Труды II Всероссийского съезда совнархозов", М., 1919, стр.15

ний^{1/}. Объединения государственных предприятий металлопромышленности создавались как территориально-производственные органы управления, подчиненные отделу металла ВСНХ. Наибольшее распространение получили тресты, создаваемые как производственные объединения: "Гозачугплав", ЦПТИ, Мальцевский фабричный округ и др. Как правило, они объединяли однородные предприятия. Комбинированные тресты образовывались в ограниченных пределах. К концу 1918 г. было 17 трестов, в том числе 5 уральских и один южный^{2/}.

Общее руководство деятельностью производственных объединений осуществляли главные управления отдела металла. Правление треста являлось высшим органом управления всеми сторонами его деятельности в технической, хозяйственной и административной областях и распоряжалось в пределах утвержденных ВСНХ смет и плана всеми делами, капиталами и имуществом предприятий.

Условия гражданской войны и интервенции заставили перестроить всю систему хозяйственного управления на основе жесточайшей централизации и военной дисциплины. Отдел металла ВСНХ приводил в исполнение планы и задания, распределял сырье, учитывал готовую продукцию, финансировал предприятия и т.д. По мере того, как увеличивалось число национализированных предприятий, центр тяжести в работе отдела металла все более переносился на управление государственными предприятиями, на планирование и регулирование их производственной, снабженческой, сбытовой и финансовой деятельности.

Предприятия были лишены какой бы то ни было самостоятельности. По сметам они получали деньги, по спискам — продовольствие, по нарядам — техническое снабжение. Вся продукция сдавалась предприятиям бесплатно. Централизованное снабжение и распределение явля-

1/ "Отчет ВСНХ VIII Всероссийскому съезду Советов", М., 1920, стр.25.

2/ "Экономическая жизнь", 1920, 20 октября.

лись основной базой производства. Ликвидация рынка и денежного обращения, централизованное снабжение и распределение по сметам и нарядам – все это сводило роль заводууправлений к чрезвычайно ограниченному кругу чисто технических задач, создавая тем самым предпосылки к бюрократизации всей системы промышленного управления. Ведущая роль в управлении производством принадлежала не заводууправлениям и трестам, а отделу металла ВСНХ. Управляя огромным количеством предприятий из одного центра, отдел металла был вынужден расплющить сосредоточенные в его ведении материальные и финансовые ресурсы между большим числом заводов. Это подрывало всю систему организации производства. Было совершенно очевидно, что жесткая централизация и чисто административные методы в управлении тормозят развитие металлопромышленности. В.И. Ленин, давая оценку главкизму, писал: "...при применении определенной политики ошибки были, был целый ряд преувеличений, – это совершенно определенно надо сказать. Но в тех условиях войны, в которые мы были поставлены, в основе эта политика была правильна"^{1/}.

За короткий исторический срок были созданы органы управления одной из наиболее важных отраслей промышленности, во многих отношениях ставшие прообразом для создания органов управления в других отраслях.

В третьей главе "Организация металлопромышленности в годы восстановительного периода /1921–1925 гг./" исследуется развитие организационных форм управления государственной промышленностью в эти годы. Переход к нэпу вызвал коренную перестройку всей системы управления государственной промышленностью. Жесткая централизация управления, необходимая в условиях гражданской войны, затрудняла оперативное руководство производственной деятельностью промышленных

предприятий, сковывало местную инициативу и использование местных особенностей. Перестройка управления промышленностью началась после опубликования "Наказа Совета Народных Комиссаров о проведении в жизнь начал новой экономической политики"^{1/}. Губсовнархозы и главки приступили к отбору предприятий, руководствуясь принципом сохранения крупных, наиболее оборудованных заводов, имевших важное государственное значение. Эти предприятия оставались в непосредственном управлении государства в лице ВСНХ и его местных органов. Остальные предприятия сдавались в аренду. Часть предприятий была законсервирована. Оставление в руках государства только крупных предприятий ограничивало его возможности влияния на внутренний рынок. Восстановление же крупной промышленности требовало укрепления связи ее с внутренним рынком. "Остичнуть этого можно было только путем строжайшего соблюдения общегосударственного плана, основанного на точном учете ресурсов производства и бюджета каждого государственного предприятия в отдельности и всех вместе. В основе ведения всей государственной промышленности был положен хозяйственный расчет. Перевод промышленности на хозрасчет был провозглашен Наказом СНК от 9 августа 1921 г. Внедрение хозрасчета и расширение оперативных функций предприятий и их объединений сопровождалось в восстановительный период укреплением планового начала в их деятельности.

Изменение условий развития государственной промышленности обусловили необходимость перестройки органов управления металлопромышленностью. Созданные в годы военного коммунизма органы управления со свойственными им методами руководства не могли решить задач восстановления промышленности. Необходимо было создать более

^{1/} "Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам", т. I, М., 1969, стр. 244.

^{1/} В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 43, стр. 79.

приспособленные к условиям нэпа органы управления. Функции Главметалла в этой связи существенно изменились. Он передал всю оперативную работу трестам, синдикатам, автономным предприятиям, оставив в своих руках лишь децентрализацию общих по металлопромышленности производственных заданий между ее трестами и синдикатами и т.д., утверждение их отчетов и балансов, составление планов распределения прибыли, формирование персонального состава правлений, организацию трестов, синдикатов и т.п. однако, передав оперативные функции другим звеньям управления, Главметалл оставил в своих руках финансирование металлопромышленности. В условиях нэпа, когда тресты, переведенные на хозяйственный расчет, пользовались очень большой самостоятельностью, оставление в руках Главметалла финансирования явилось главным орудием регулирования промышленности со стороны государства. Значение этого фактора усиливалось тем обстоятельством, что финансирование из госбюджета в восстановительный период являлось основным источником пополнения металлопромышленности своих основных фондов и оборотных средств.

После перехода к нэпу в металлопромышленности в 1921-1922 гг. продолжалась работа по созданию трестов. К концу 1921/22 г. их насчитывалось - 60^{I/}. Однако в восстановительный период условия работы трестов, а в этой связи и методы их деятельности, существенно изменились. Тресты были переведены на хозяйственный расчет и получили значительную оперативную самостоятельность. Их права и обязанности в восстановительный период определил декрет о трестах, принятый 10 апреля 1923 г.^{2/}.

Тресты самостоятельно управляли объединенными предприятиями,

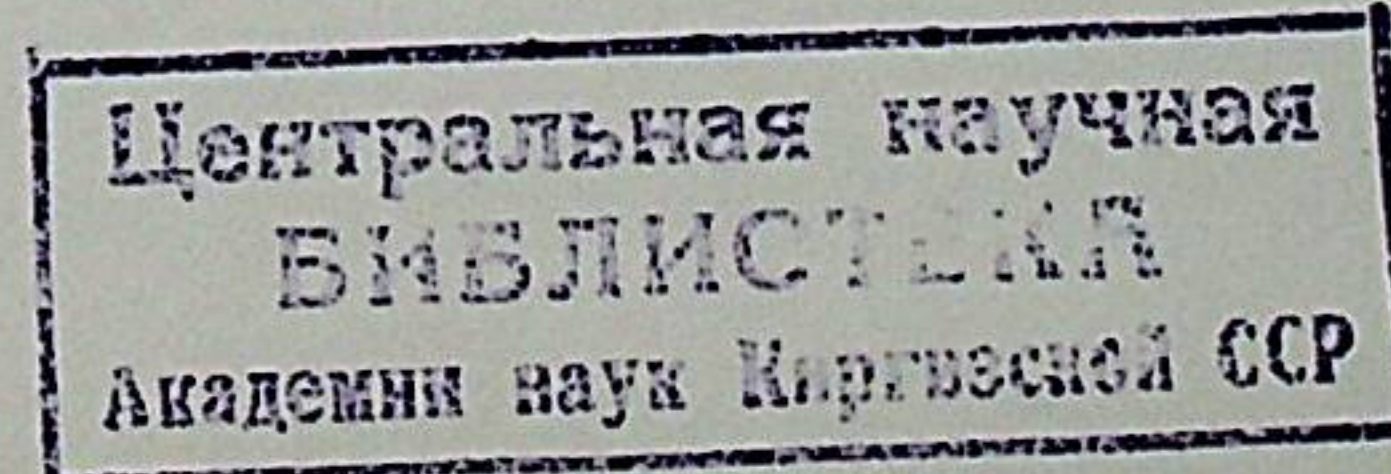
I/ "Список трестов и объединений обрабатывающей и добывающей промышленности, состоящих в ведении ВСНХ и подчиненных ему органов", М., 1922, стр.50-56.

2/ СУ, 1923, №29, ст.336.

распоряжаясь всем имуществом и продукцией последних, а также предоставленными государством в распоряжение трестов оборотными и другими фондами. В тех размерах, в которых государство не брало на себя обеспечение предприятий треста продовольствием, сырьем, топливом и другими материалами, трест мог приобретать их самостоятельно у государства, кооперативных органов, а также частных лиц на условиях свободного договора за счет реализации своей продукции. Оперативная самостоятельность трестов распространялась и на их кредитование. Тресты могли принимать заказы от государственных, кооперативных, профессиональных организаций и частных лиц на условиях свободного договора. Подавляющая часть продукции трестов поступала в распоряжение Главметалла. Однако некоторое ее количество все же оставалось у трестов, которые могли распоряжаться им по своему усмотрению.

Осуществление хозрасчета в деятельности трестов происходило в рамках плана. Плановое воздействие на тресты проявлялось прежде всего в том, что их производственная деятельность определялась программой работ, составленной на основе заданий Главметалла в виде нарядов и частных соглашений трестов с заказчиками в лице государственных учреждений и предприятий. Заказы государства, выдаваемые трестам в виде нарядов, определяли количество и сортамент выпускаемой продукции, сроки ее поставок и т.д. Снабжение трестов металлопромышленности осуществлялось, несмотря на их выход на рынок, в значительной мере государством. Поэтому оно в лице Главметалла могло оказывать самое непосредственное влияние на их деятельность. Важным инструментом воздействия на тресты со стороны государства являлось их финансирование и распределение прибыли.

Одновременно с образованием трестов происходил процесс наде-



375236

ления правами трестов отдельных предприятий, получивших в литературе название "автономных". Автономные предприятия так же, как и тресты, переводились на хозяйственный расчет. Они пользовались теми же правами и действовали в том же порядке, что и тресты.

В восстановительный период кроме крупных трестов было создано большое количество средних и мелких трестов. Они находились в ведении местных совнархозов. Их положение было таким же, как и положение крупных общесоюзных трестов. Однако в их деятельности учитывались особенности местной промышленности и органов управления ею.

Тресты, сосредоточившие в своих руках оперативное руководство работой входивших в их состав предприятий, стали основным оперативным звеном управления промышленностью в стране.

Положение трестированного предприятия почти не изменилось по сравнению с предыдущим периодом. Оно находилось в полном подчинении треста. Последний руководил всеми сторонами деятельности предприятий: производственной, финансовой, снабженческо-сбытовой.

ХII съезд партии отметил необходимость усиления роли предприятия в системе организации и управления промышленностью. Однако рекомендации съезда проявились только в последующий реконструктивный период, когда предприятие само стало основным звеном оперативного управления промышленностью.

Недостаточное количество оборотных средств, необходимых для снабженческо-сбытовой деятельности трестов, в значительной степени затрудняло работу трестов в этой области. Особенно ярко это проявилось весной 1922 - 1923 гг., во время "кризиса сбыта". Необходимо было отделить производственные функции трестов от снабженческо-сбытовых и передать их в ведение специальных органов. Такими органами стали синдикаты.

Синдицирование трестов в металлопромышленности получило широкое распространение. Были созданы три синдиката: "Уралмет", Металлосиндикат Центрального района и "Сельмаш". Они производили свои операции в области сбыта продукции металлострестов на внутреннем и внешнем рынках, снабженческо-заготовительной деятельности, а также финансирования трестов и регулирования их финансовой деятельности. Наиболее активно проявили себя синдикаты в области сбыта. К концу восстановительного периода многие тресты реализовывали через синдикаты всю производимую продукцию. Синдикаты являлись хозрасчетными объединениями трестов. Они обладали рядом важных экономических преимуществ. Широко используя дифференцированные цены, скидки, накладки, условия кредита, экономические санкции и другие методы экономического стимулирования, они смогли не только осуществить регулирование металлического рынка в стране, но и создать условия для планирования производства трестов. Своей сбытовой, снабженческо-заготовительной, технической и кредитной политикой они заставляли синдицированную промышленность перестраивать производство в нужном им направлении. Формы воздействия синдикатов на металлостресты были различны, но их объединяли общие черты: невмешательство в работу трестов по оперативному управлению и экономический характер воздействия на них.

Главметалл регулировал непосредственную деятельность синдикатов через Конвенцию металлосиндикатов, созданную 20 января 1923 г.^{1/} Она являлась органом Главметалла и непосредственно ему подчинялась. Конвенция синдикатов осуществляла руководство их деятельностью путем установления цен и условий продажи металлов и металлоизделий, районирования сбыта, участия в распределении зака

^{1/} ЦГАНХ, ф. 3429, оп. 78, д. 24, л. 1.

зов и определения условий их выполнения, определения порядка расчетов, распределения государственных дотаций и т.д.

Опыт деятельности хозрасчетных трестов и синдикатов в восстановительный период убедительно доказал экономическую целесообразность и реальную возможность организации экономических связей между предприятиями на основе сочетания централизованного планирования и предоставления им определенной хозяйственной самостоятельности.

Четвертая глава "Организация промышленности в реконструктивный период /1926-1932 гг./" посвящена раскрытию организационных форм и методов управления государственной промышленностью в начале индустриализации страны.

Курс на индустриализацию страны, взятый XIV съездом партии, предопределил новый подход к решению организационных проблем промышленности. Задачи, поставленные перед металлопромышленностью в этот период, потребовали изменения методов ее управления. Если в восстановительный период, особенно в начале нэпа, экономические методы преобладали над директивными, то в реконструктивный период дальнейшее развитие промышленности могло осуществляться только при оптимальном соотношении директивных и экономических методов управления. На первый план выдвигалась задача дальнейшего совершенствования и усиления методов плановой работы.

Строительство новых и реконструкция старых предприятий, внедрение передовой техники не могли осуществляться без повышения самостоятельности всех органов управления промышленностью, прежде всего промышленных предприятий. Это обусловило необходимость дальнейшей децентрализации оперативных функций и повышения роли предприятия в системе управления промышленностью. С другой стороны, проведение реконструкции металлопромышленности требовало централи-

зации ее планирования, увязки планов ее отраслей. Поэтому основным принципом совершенствования системы управления государственной промышленностью стало дальнейшее укрепление планового руководства при децентрализации оперативных функций. В соответствии с этим принципом происходило изменение органов управления промышленностью.

Создание новых отраслей металлопромышленности, капитальная реконструкция старых промышленных предприятий и ввод в строй ранее законсервированных предприятий, необходимость усиления технического руководства работой предприятий и их объединений со стороны центральных органов привели к созданию более развитых отраслевых органов управления металлопромышленностью. Постановлением СТО Главметалл был разделен на три самостоятельных главных управления: Главное управление черной металлургии - Главчермет, Главное управление машиностроения и металлообработки - Главмашстрой, Главное управление по добыче и обработке цветных металлов - Главцветмет.

Процесс усиления планового руководства и децентрализация оперативных функций нашли свое отражение и в организационных отношениях, сложившихся в самой промышленности, прежде всего в организации и взаимоотношениях металлотрестов и синдикатов. В 1926-1927 гг. появились новые синдикаты - Всесоюзный металлургический, Всесоюзный машинотехнический и Металлосклад, действовавший на правах синдиката. В практике их организации произошли важные изменения. Их создание производилось уже не на добровольной основе как раньше, а в административном порядке по решению ВСНХ и СТО. Высокая степень концентрации сбыта у синдикатов в момент их образования являлось второй их особенностью. В этот период синдикаты значительно свое влияние на металлотресты. Сконцентрировав у себя весь сбыт продукции на внутреннем рынке, они отстранили тресты от непосредственного

участия в рыночном обороте. Такое решение вопроса было вполне целесообразным, так как оно позволило трестам сосредоточиться на руководстве производственной деятельностью предприятий и на их техническом перевооружении. Синдикаты взяли на себя значительную долю материально-технического снабжения трестов и их кредитование. Такое возвышение синдикатов над трестами имело своим следствием то, что последние диктовали трестам свои условия, а тресты, будучи зависимыми от них, соглашались с этими требованиями. Тресты производили ту продукцию, в таком количестве и на таких условиях, которые устанавливали для них синдикаты. Таким образом, к концу 20-х гг. синдикаты, превратившись в органы ВСНХ СССР, вышли за рамки синдицированной промышленности и осуществляли планово-регулирующие функции в масштабе всей металлопромышленности.

Усиление роли синдикатов привело к тому, что значительная часть функций главных правлений в металлопромышленности отошла к синдикатам. Главные правления теряли реальную власть над промышленностью. В силу этого деятельность синдикатов в значительной мере дублировала работу главков ВСНХ. По этой причине в ходе реорганизации управления промышленностью в 1929 г. синдикаты были ликвидированы, а на их базе созданы всесоюзные хозяйственные объединения. Объединения представляли собой хозяйственные организации по руководству отраслями металлопромышленности. Основной целью таких объединений явилось усиление планирования производства, снабжения предприятий и сбыта их продукции с одновременным усилением их хозяйственно-оперативной самостоятельности и укрепления в них хозяйственного расчета. Большое внимание объединения уделяли вопросам технического руководства промышленностью. В металлопромышленности были организованы всесоюзные объединения "Сталь" и "Новосталь",

"Цветметзолото", объединения по общему машиностроению, по сельскохозяйственному машиностроению и др. - всего 10 объединений^{I/}.

Создание отраслевых объединений не разрешило проблемы организации управления промышленностью в условиях индустриализации страны. Созданные на базе синдикатов, объединения в своей работе основное внимание уделяли снабженческо-сбытовой деятельности, а вопросы технического руководства находились вне сферы их компетенции. В период индустриализации страны, когда упор делался на подъем технического уровня промышленности, все остальные задачи должны были решаться в духе этого генерального направления. Поэтому механическое слияние функций главных правлений и синдикатов без глубокой реорганизации всей системы управления промышленностью не могло дать и не дало в действительности положительных результатов. Было очень трудно осуществить конкретное техническое и планово-экономическое руководство огромным количеством заводов, входивших в объединения. В организации снабжения и сбыта вскоре обнаружились серьезные недостатки.

В 1930-1931 гг. объединения были сначала разукрупнены, а затем ликвидированы совсем. Это привело к необходимости создания аппарата планирующего, руководящего и координирующего всю металлопромышленность в целом. Необходимость всемерного ускорения индустриализации страны требовала особого внимания к развитию металлопромышленности, находившейся в ведении ВСНХ. Однако последний, руководя всеми отраслями промышленности, не мог уделить ей должного внимания. Это наносило вред делу. Учитывая создавшееся положение, ЦИК и СНК СССР 5 января 1932 г. преобразовали ВСНХ СССР в общесоюзный народный комиссариат тяжелой промышленности, выделив из его ведения

^{I/} "СНХ и плановые органы в центре и на местах", М., 1957, стр. 200.

легкую, лесную и лесоперерабатывающую промышленность^{1/}.

Создание наркоматов свидетельствовало о том, что организационные формы управления промышленностью в виде ВСНХ и местных совнархозов не могли в тех условиях способствовать дальнейшему промышленному развитию. Задачи индустриализации страны требовали соответствующей им организационной формы управления промышленностью, каким явился наркомат. Он имел возможность более успешно планировать работу отрасли, финансировать ее в централизованном порядке, осуществлять техническое руководство предприятиями, улучшать организацию материально-технического снабжения и сбыта промышленной продукции. Такая организационная форма управления промышленностью в большей степени позволяла сосредоточить усилия на создании в короткие сроки новых отраслей металлопромышленности. Это была отраслевая форма управления промышленностью. Преимущества ее по сравнению с предыдущими организационными формами управления определили деятельность наркомата на длительный период.

В заключении диссертации даются краткие итоги и выводы по материалам исследования.

^р
1/ "Решения партии и правительства...", т. II, стр. 370.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1/ "Организация управления металлопромышленностью в 1917-1920 гг.", - "Вестник Московского университета", серия "Экономика", 1971, № 2, /0,6 п.л./.

2/. Рецензия на учебник "Экономическая история социалистических стран" под. ред. Ф.Я.Полянского и В.А.Жамина, - "Экономические науки", /в печати/, /0,5 п.л./.

ПОДП. К ПЕЧАТИ 14/УП-71 Г. Л-85868. Ф. 80x80/18
ФИЗ.П.Л. 1,5. УЧ.-ИЗД.Л. 1,0. ЗАКАЗ 2583. ТИР. 200

ОТПЕЧАТАНО НА РОТАПРИНТАХ В ТИП. ИЗД. МГУ
МОСКВА, ЛЕНГОРЫ