

# СОВНАРХОЗЫ – НЕСОСТОЯВШАЯСЯ АЛЬТЕРНАТИВА ОТРАСЛЕВОМУ УПРАВЛЕНИЮ. ЧАСТЬ 1

Запольский С.В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** территориальное управление, Госкомитеты, реформа 1957 г., ВСНХ, экономическое районирование, научно-технический прогресс.

## Аннотация

**Цель:** ведущим способом организации планового управления в нашей стране выступала отраслевая система. В 1957 году была предпринята попытка замены этой системы на региональное управление в виде региональных советов народного хозяйства.

В статье рассматриваются исторические, экономические и правовые причины неудачи этой реформы, а также опыт, полученный от ее проведения.

**Методы:** пользуясь историческим, сравнительно-правовым и догматическим методами анализа, автор проанализировал законодательную и организационно-процедурную стороны ведения хозяйственной деятельности с региональным методом управления.

**Результат:** результатом может служить комплексное понимание совнархоза как недостаточно эффективной формы управления экономикой, что крайне важно для отыскания наиболее совершенных национальных инструментов структурных реформ механизма хозяйствования.

**Практическая значимость:** актуальность работы состоит в создании методологической базы внедрения регионального начала в управлении в современных условиях, недопущения возможных ошибок и девиаций.

DOI: 10.24412/2226-0692-2026-1-00-31

## Введение

Проблема оптимального соотношения «центр — регионы» является вечной для любого крупного государства. В истории России и СССР она обретала различные формы: от губернских реформ Петра I и Екатерины II до районирования 1920-х годов и современных дискуссий о перераспределении полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации. Однако именно СССР в 1957 г. предпринял, пожалуй, самую радикальную в мировой истории попытку заменить отраслевую вертикаль управления разветвленной территориальной системой советов народного хозяйства. За 8 лет (1957—1965 гг.) система совнархозов прошла путь от триумфального провозглашения до полной ликвидации, успев пережить периоды создания, укрупнения, аппаратных трансформаций и, наконец, административного демонтажа.

## Историческая практика 1917–1932 гг. как фундамент

Вопреки устойчивому историческому штампу, тиражируемому в публицистике и части учебной литературы, идея совнархозов не была «хрущевским экспромтом» или «волюнтаристским прожектерством», а представляла собой глубоко укорененную в раннем советском законодательстве и политико-экономической мысли модель территориального управления промышленностью, впервые реализованную уже в декабре 1917 г. Высший совет народного хозяйства (ВСНХ) 10 (23) декабря 1917 г. утвердил «Положение о районных (областных) и местных советах народного хозяйства» — первый нормативный акт, заложивший правовую базу создания на местах губернских, уездных и районных совнархозов как «органов рабочего управления», действовавших под контролем Советов и руководством ВСНХ.

<sup>1</sup> Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора Административного права и административного процесса Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: zpmoscow@mail.ru

## Создание совнархозов

К 1920 г. совнархозы объективно выполнили миссию восстановления промышленности, однако уже в годы НЭП, а затем в условиях форсированной индустриализации громоздкая территориальная система вступила в противоречие с потребностями концентрации ресурсов и единой технической политики. В.В. Куйбышев в работе «Система промышленного управления» (М.-Л., 1927) прямо обосновывал необходимость усиления отраслевых главков внутри ВСНХ, констатируя, что «территориальные органы не могут обеспечить проведения единой технической политики». Решающий удар нанесло постановление ЦИК и СНК СССР от 5 января 1932 г., упразднившее ВСНХ и его местные органы с передачей предприятий вновь созданным отраслевым наркоматам (тяжелой, легкой, лесной промышленности), что ознаменовало окончательную победу отраслевой вертикали управления.

Принципиально, что историческая практика 1917—1932 гг. высветила фундаментальное противоречие, в полной мере воспроизведенное в 1957—1965 гг.: территориальное управление эффективно на этапе восстановления и децентрализованного роста, но неизбежно вступает в конфликт с потребностями форсированной модернизации, стимулирования развития экономики и директивного планирования — противоречие, так и не разрешенное ни в 1932, ни в 1965 г.

В августе 1953 г. на специальном совещании в правительстве обсуждались разработанные предложения о кардинальном расширении хозяйственной самостоятельности регионов, включая право местных руководителей свободно распоряжаться капиталовложениями в промышленности. Эти инициативы органично вписывались в новый экономический курс, предусматривавший ускоренное развитие легкой и пищевой промышленности, повышение урожайности сельского хозяйства и децентрализацию управленческих функций.

Реанимация территориальной идеи произошла как инструмент ожесточенной внутрифракционной борьбы и окончательного слома позиций «сталинской гвардии». Весной 1956 г. правительство представило умеренный, эволюционный проект, предполагавший поэтапное расширение прав регионов и постепенное свертывание части министерских функций при формальном сохранении отраслевой структуры управления. Этот проект, разработанный в недрах Совета Министров СССР, отражал позицию государственного аппарата, заинтересованного в плавной адаптации системы без резкой ломки сложившихся управленческих связей. Противовесом этому проекту взамен другим был радикальный вариант, предусматривавший не частичную корректировку, а полную и единовременную ликвидацию 25 общесоюзных и союзно-республиканских министерств с передачей всей региональной промышленности вновь создаваемым совнархозам.

Законодательный фундамент реформы в ее радикальном варианте составил пакет взаимосвязанных нормативных актов высшей юридической силы, принятых в мае 1957 г. Верховный Совет СССР 10 мая 1957 г. утвердил закон «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством», который в тот же день был дополнен законом «О внесении изменений и дополнений в текст Конституции (Основного Закона) СССР». Эти акты вводили принципиально новую модель управления: полную и единовременную ликвидацию 25 из 37 союзных и союзно-республиканских министерств (общесоюзных: автомобильной, тракторной, станкостроительной промышленности, машиностроения, приборостроения, строительного и дорожного машиностроения, тяжелого машиностроения; союзно-республиканских: бумажной и деревообрабатывающей промышленности, городского и сельского строительства, легкой, лесной, нефтяной, промышленности мясных и молочных продуктов, пищевой, промышленности продовольственных товаров, промышленности строительных материалов, рыбной, топливной, цветной металлургии, черной металлургии, химической, целлюлозной, а также Министерства электростанций). Оставшиеся 12 министерств (оборонные отрасли, транспорт, связь, внешняя торговля, среднее машиностроение, морской и речной флот) сохраняли союзный статус, однако их компетенция ограничивалась «функциями планирования соответствующих отраслей и обеспечением высокого технического уровня развития производства» без оперативного управления предприятиями.

Территория СССР разделялась на 105 экономических административных районов. Распределение отражало как экономический потенциал, так и административно-территориальное устройство союзных республик: в РСФСР создавалось 70 районов, на Украине — 11, в Казахстане — 9, в Белоруссии, Узбекистане и Грузии — по 2, в остальных республиках — по одному. Перечень районов утверждался Верховными Советами союзных республик и оперативно публиковался: уже 1 июня 1957 г. Совет Министров РСФСР принял постановление о создании 70 экономических административных районов, поименный перечень которых охватывал всю территорию республики — от Алтайского, Амурского, Архангельского до Чувашского, Якутского и Ярославского.

Правовой статус совнархозов получил конституционное закрепление. В Основной Закон СССР вводилась новая статья 88-а, устанавливавшая, что «Советы народного хозяйства экономических административных районов образуются Верховными Советами союзных республик и подчиняются Советам Министров союзных республик». Одновременно корректировались статьи 14, 60, 68,

69, 70, 77, 78, 82, 83 Конституции СССР, определявшие новую конфигурацию властных полномочий: общее руководство промышленностью союзно-республиканского подчинения возлагалось на высшие органы власти СССР (пункт «м» ст. 14); Совет Министров СССР осуществлял руководство совнархозами через Советы Министров союзных республик и мог приостанавливать их постановления и распоряжения (ст. 68—69); аналогичным правом приостановления наделялись правительства союзных республик (ст. 82). Председатели совнархозов пользовались правами министров союзных республик и входили в состав республиканских Советов Министров, что подчеркивало их высокий административный ранг.

Типовая структура совнархоза детально регламентировалась ведомственными актами Совета Министров РСФСР и типовыми положениями, разработанными Госпланом СССР. Структура включала три взаимосвязанных блока: отраслевые производственные управления, создаваемые по группам отраслей промышленности (например, управление машиностроения, металлургии, химической, легкой, пищевой промышленности, строительства и стройиндустрии, лесной и деревообрабатывающей промышленности и др.) в зависимости от специализации конкретного экономического района; функциональные отделы (планово-экономический, технический, финансовый, труда и заработной платы, материально-технического снабжения и сбыта, капитального строительства, кадров, административно-хозяйственный); коллегиальные совещательные органы — технико-экономические советы, формировавшиеся из ведущих специалистов, руководителей предприятий, представителей научных и проектных организаций.

Уже в самой законодательной конструкции были заложены внутренние противоречия: совнархозы формально обладали широкой самостоятельностью, но оставались встроенными в иерархию директивного планирования через республиканские Госпланы и Госплан СССР; сохранялись союзные министерства оборонного комплекса; отсутствовали механизмы горизонтальной координации между совнархозами разных республик. Эти институциональные разрывы предопределили перманентную корректировку системы, начавшуюся уже в 1958—1959 гг. и приведшую в 1962 г. к первому этапу укрупнения экономических районов.

### **Взаимоотношения совнархозов с предприятиями и организациями**

Совнархоз не был и не мог быть квази-министерством в силу принципиально иной природы его взаимоотношений с подведомственными предприятиями. Если отраслевое министерство выстраивало жесткую вертикаль, ориентированную на выполне-

ние узковедомственных задач, то совнархоз, напротив, мыслился как интегратор территориально-производственного комплекса, призванный обеспечить межотраслевую кооперацию в границах экономического административного района. Однако практика реализации реформы обнаружила глубокий разрыв между декларируемыми принципами и реальными управленческими механизмами.

1. Ликвидация главков и переход к двухзвенной системе управления. Ключевым нововведением реформы 1957 г. стал демонтаж многоступенчатой отраслевой вертикали «министерство — главк — трест — предприятие». Вместо нее учреждалась двухзвенная система: совнархоз — предприятие. Как предусматривалось в «Положении о совнархозах», утвержденном правительством СССР, тресты и объединения сохранялись лишь в исключительных случаях — там, где этого требовала технологическая цепочка или сложившиеся кооперационные связи. На начальном этапе это позволило существенно сократить управленческий аппарат и упростить процедуры согласования. Однако уже в 1959—1960 гг. совнархозы начали воссоздавать промежуточные звенья — отраслевые управления и отделы, что привело к постепенному разрастанию аппарата и фактической реанимации главковской системы на региональном уровне. Парадокс заключался в том, что, уничтожив министерские главки, совнархозы были вынуждены порождать их собственные аналоги — «главки по совнархозовскому списку», как их иронично именовали современники.

2. Расширение прав директоров: формальная свобода и реальные ограничения. Формально директора предприятий получили беспрецедентную по советским меркам самостоятельность. Им предоставлялось право утверждать штатные расписания в пределах фонда зарплаты, самостоятельно разрабатывать и корректировать производственные планы по согласованию с совнархозом, устанавливать прямые хозяйственные связи с поставщиками и потребителями в пределах своего экономического района. Однако эта самостоятельность носила иллюзорный характер. Главным лимитирующим фактором выступала система фондируемого материально-технического снабжения: все ключевые ресурсы (металл, оборудование, стройматериалы) распределялись совнархозом централизованно. Директор мог свободно маневрировать в рамках выделенных фондов, но не мог выйти за их пределы или изменить саму номенклатуру получаемой продукции.

Более того, совнархозы достаточно быстро работали административные механизмы давления на директоров, включая практику «вызова на ковер», угрозы пересмотра планов снабжения и прямые указания через партийные органы. В результате декларируемая самостоятельность обернулась сменой формы подчинения: директора перестали зависеть от московских главков, но попали в не менее жесткую зависимость от региональных совнархозов

и, что еще важнее, от местных партийных комитетов, которые играли «особую роль» в управлении предприятиями.

3. Кооперация внутри региона: успехи первого этапа и объективные пределы. Закон от 10 мая 1957 г. и последовавшие подзаконные акты возлагали на совнархозы обязанность «налаживать правильные хозяйственные отношения между предприятиями» в границах экономического района. На начальном этапе это дало несомненный положительный эффект.

Однако уже к 1960—1961 гг. выявились объективные пределы региональной кооперации. Многие производства (автомобильная, авиационная, радиоэлектронная промышленность) исторически сложились как межрегиональные комплексы с тысячами поставщиков по всему СССР. Замкнуть эти связи в границах одного экономического района было невозможно, а попытки форсированного огораживания породили феномен местничества.

4. Конфликт с «союзными» предприятиями и феномен двойного подчинения. Закон от 10 мая 1957 г. не ликвидировал союзные министерства полностью. Под центральным управлением сохранилось 11 ведомств, оставались: Министерство среднего машиностроения (атомная промышленность), Министерство авиационной промышленности, Министерство оборонной промышленности, Министерство радиотехнической промышленности, Министерство транспортного строительства, Министерство путей сообщения, Министерство морского флота, Министерство связи и внешней торговли. Это создало институциональный раскол промышленности на «союзную» и «совнархозовскую».

Особенно остро проблема стояла на предприятиях военно-промышленного комплекса двойного назначения, которые, оставаясь в подчинении союзных министерств, одновременно выпускали значительную долю гражданской продукции. Возник феномен «двойного подчинения»: по гражданской номенклатуре эти заводы должны были отчитываться перед совнархозами, согласовывать с ними планы кооперации и материально-технического снабжения; однако кадровые назначения, инвестиции, техническая политика и, главное, — приоритеты в распределении ресурсов — оставались в Москве, в союзных ведомствах. Это порождало бесконечные межведомственные согласования, и, в конечном счете, фактический паралич управления там, где доля оборонной продукции превышала 30—40%.

Совнархозы, заинтересованные в максимизации валовых показателей своего региона, постоянно лоббировали передачу таких предприятий в свое полное подчинение; союзные министерства столь же последовательно сопротивлялись, усматривая в этом угрозу обороноспособности. Конфликт так и не был разрешен за все годы реформы и стал одной из важнейших предпосылок возврата к отраслевой системе. Справедливости

ради отметим несомненные позитивные результаты совнархозовской реформы.

Во-первых, снятие ведомственных барьеров внутри региона и комплексное использование местных ресурсов. Ликвидация параллельных структур министерств, курировавших расположенные на одной территории, но неподведомственные друг другу заводы, позволила объединить ремонтные базы, энергетические мощности, транспортное хозяйство. Так, Свердловский совнархоз сумел сократить до минимума встречные перевозки железобетонных конструкций, которые в министерский период достигали абсурдных масштабов.

Во-вторых, приближение управления к производству и сокращение бюрократических звеньев. На начальном этапе реформы аппарат совнархозов был действительно компактен. В Свердловском совнархозе, управлявшем более чем 400 промышленными предприятиями, первоначальный штат не превышал нескольких сотен человек — несопоставимо меньше, чем суммарная численность упраздненных главков и трестов. Это позволило ускорить принятие оперативных решений: вопросы, ранее требовавшие многодневной переписки с Москвой, решались теперь в течение нескольких дней на региональном уровне.

В-третьих, развитие местной инициативы и решение социальных вопросов. Совнархозы, будучи ответственными перед региональными Советами Министров, объективно были более заинтересованы в развитии социальной инфраструктуры, чем союзные министерства. Средства, ранее уходившие в московские главки и там перераспределявшиеся по принципу «остаточного финансирования», теперь в значительной части оставались в регионах и направлялись на строительство жилья, детских садов, поликлиник. Именно в совнархозовский период получила максимальное развитие программа возведения «хрущевок» — индустриального домостроения, позволившего переселить миллионы семей из коммуналок и бараков.

Совнархозы, будучи привязаны к территории и оцениваемые по валовым показателям своего региона, объективно стремились к хозяйственной автаркии — самодостаточности, замкнутости экономических связей в пределах района. Стремление к автаркии носило всеобщий, типичный характер и порождало целый комплекс проблем: совнархозы «замыкали» поставки комплектующих на местных производителей, даже если те были менее эффективны, чем традиционные поставщики из других районов; систематически нарушали договоры с соседними совнархозами, ссылаясь на «производственную необходимость»; создавали собственные дублирующие производства вместо кооперации.

Ликвидация отраслевых министерств привела к тому, что отраслевые научно-исследовательские институты (НИИ) и проектно-конструкторские бюро (ПКБ) остались в Москве, в системе вновь созданных Госкомитетов, а заводы — в регионах,

в подчинении совнархозов. Единая техническая политика, предполагавшая централизованное внедрение новой техники и технологий, оказалась разорванной. Совнархозы, ориентированные на выполнение текущего плана любой ценой, неохотно внедряли инновации, требующие остановки производства, переналадки оборудования и дополнительных затрат без немедленной отдачи. Внедрение новой техники замедлилось, технологическое отставание от Запада, сокращенное было в первые послевоенные годы, начало нарастать вновь.

Первоначальный компактный аппарат совнархозов к 1962 г. разросся до масштабов, сопоставимых с аппаратом бывших министерств. Более того, Госплан СССР, лишенный оперативного управления промышленностью, начал восстанавливать контроль через механизм многоступенчатого согласования планов. Если в 1957—1958 гг. планы спускались сверху вниз достаточно оперативно, то к 1961—1962 гг. сложилась порочная практика: совнархозы разрабатывали проекты планов, Госплан их корректировал, затем следовали бесконечные уточнения, согласования, командировки региональных руководителей в Москву, «выбивание» фондов через личные контакты. Аппаратные игры возродились в полном объеме, но теперь на двух уровнях: министерском и совнархозовском. Объективным макроэкономическим итогом реформы стало не ускорение, а замедление промышленного развития. Среднегодовые темпы роста промышленного производства в СССР снизились с 13,1% в 1951—1955 гг. до 8,6% в 1961—1965 гг. Безусловно, это падение нельзя приписывать исключительно совнархозам — сказывались исчерпание экстенсивных факторов роста, демографическая яма военных лет, переориентация экономики на ракетно-ядерную гонку. Однако очевидно, что административная реформа, призванная дать новый импульс развитию, не смогла переломить негативную тенденцию.

### Госкомитеты как средство борьбы с местничеством

История создания государственных комитетов Совета Министров СССР и последующего учреждения Высшего совета народного хозяйства СССР представляет собой классический пример реакции центральной власти на системные сбои, порожденные ею же в ходе радикальной децентрализации. Первоначальный замысел реформы 1957 г. исходил из предельно упрощенной архитектуры управления: совнархозы берут на себя оперативное руководство промышленностью, а Госплан СССР и республиканские госпланы осуществляют общесоюзное и республиканское планирование. Уже в первые месяцы реформы выявилась фундаментальная неспособность Госплана выполнять функции отраслевого технического руководства в условиях, когда 105 эко-

номических административных районов получили оперативную самостоятельность, но сохранили директивную систему планирования.

Закон от 10 мая 1957 г. и последовавшие подзаконные акты возлагали на Госплан СССР функции «разработки текущих и перспективных народнохозяйственных планов, планов материально-технического снабжения и контроля за осуществлением поставок» на основе информации, предоставляемой совнархозами и госпланами союзных республик. Отсутствие четкого разделения полномочий между Госпланом СССР, республиканскими госпланами и совнархозами создало «потенциал для административных конфликтов», который реализовался практически мгновенно.

К 1958—1959 гг. стало окончательно очевидно, что плановые органы, исторически ориентированные на балансовые расчеты и распределение фондов, оказались методологически и профессионально не готовы к функциям, которые ранее выполняли отраслевые министерства — определение единой технической политики, стандартизация, разработка перспективных образцов техники, координация НИОКР. Парадокс заключался в том, что, уничтожив министерства, реформа не создала институтов, способных выполнять их научно-технические функции на общесоюзном уровне.

Решением, призванным восполнить этот функциональный вакуум, стало воссоздание отраслевых центров в новой институциональной форме — государственных комитетов. В отличие от дореформенных министерств, госкомитеты не получали права распоряжаться предприятиями. Их компетенция ограничивалась тремя ключевыми блоками: научно-техническая политика (разработка новой техники и технологий, координация НИОКР), стандартизация и унификация (государственные стандарты, технические условия, метрология), перспективное планирование развития отрасли (определение долгосрочных трендов, не связанных с текущим выполнением плана).

К началу 1960-х гг. сложилась разветвленная сеть госкомитетов, охватывавшая как гражданские, так и оборонные отрасли. В документах того времени фиксируются: ГК по авиационной технике (ГКАТ), ГК по оборонной технике (ГКОТ), ГК по радиоэлектронике (ГКРЭ), ГК по электронной технике (ГКЭТ), ГК по судостроению (ГКС) — ключевые структуры оборонно-промышленного комплекса, а также ГК по использованию атомной энергии, ГПК по энергетике и электрификации (ГПКЭЭ), ГПК по газовой промышленности («Газпром»), Госгеолком, ГК по координации научно-исследовательских работ, ГК стандартов, мер и измерительных приборов («Госстандарт») и целый ряд других отраслевых комитетов.

Госкомитеты должны были стать интеллектуальным центром, определяющим, что и какого качества производить; совнархозы — исполнитель-

ным аппаратом, обеспечивающим, сколько и в какие сроки выпускать продукцию. На практике, однако, данный институциональный дизайн породил хронический функциональный дуализм, который лишь усугублял управленческий хаос.

Совнархозы, оцениваемые по валовым показателям выполнения плана и жестко лимитированные фондами материально-технического снабжения, систематически игнорировали рекомендации госкомитетов. Внедрение новой техники требовало остановки производства, переналадки оборудования, дополнительных капиталовложений и, главное, — немедленной отдачи в виде роста валовой продукции. В условиях директивного планирования с его «валютой» в виде тонн, метров и штук директора предприятий и руководители совнархозов объективно предпочитали проверенные технологии, гарантировавшие выполнение плана любой ценой. Рекомендации же госкомитетов воспринимались как «теоретизирование» и «отрыв от жизни». Ссылаясь на «производственную необходимость» и «жесткость плановых заданий», совнархозы фактически саботировали техническую политику, формируемую в Москве.

В свою очередь, госкомитеты, лишённые права оперативного управления, но сохранившие высококвалифицированные кадры, отраслевые НИИ и проектные бюро, лоббировали возврат к министерской системе. В аппаратных записках, направляемых в ЦК КПСС и Совет Министров СССР, последовательно проводилась мысль о том, что без «единой вертикали» невозможно обеспечить научно-технический прогресс, преодолеть технологическое отставание от Запада и сохранить обороноспособность страны в условиях холодной войны. Таким образом, система, призванная примирить отрасль и территорию, на практике воспроизвела их антагонизм в новой, еще более запутанной институциональной оболочке.

Логическим продолжением нараставшего управленческого кризиса стало создание Высшего совета народного хозяйства СССР (ВСНХ СССР). Формальным основанием послужил Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 ноября 1962 г., однако окончательное организационное оформление произошло 13 марта 1963 г. в соответствии с постановлением Совета Министров СССР № 282, которое преобразовало ранее созданный Союзный совнархоз в ВСНХ СССР.

В структуру ВСНХ СССР были инкорпорированы: Госплан СССР, Государственный комитет по делам строительства (Госстрой), Государственный производственный комитет по среднему машиностроению, ГПК по энергетике и электрификации, Госгеолком, ГК по координации НИР, ГК по использованию атомной энергии, ГК по делам изобретений и открытий, ГК стандартов, мер и измерительных приборов, ГК по газовой промышленности и другие государственные комитеты, а с 17 апреля 1963 г. —

и Всесоюзное объединение «Сельхозтехника». В состав ВСНХ также вошли Комиссия по военно-промышленным вопросам (переданная из Президиума Совета Министров СССР) и Комиссия по вопросам СЭВ — ключевые органы, обеспечивавшие координацию оборонной промышленности и внешнеэкономических связей.

Замысел создания ВСНХ СССР заключался в надстроечной интеграции: предполагалось, что единый суперорган, сосредоточивший функции планирования, научно-технической политики и оперативного управления, сможет «примирить» территориальный принцип (совнархозы) с отраслевым (госкомитеты). На практике, однако, произошло то, что в публицистике того времени называли «этажерочным управлением», а в современной историографии квалифицируется как кризисное разбухание бюрократии.

Вместо устранения дуализма ВСНХ СССР добавил третий этаж управления, не ликвидировав два предыдущих. Совнархозы по-прежнему подчинялись республиканским Советам Министров; Госкомитеты сохраняли ведомственную автономию и собственные вертикали; ВСНХ СССР пытался координировать их деятельность, но сам оказывался втянутым в бесконечные межведомственные согласования. Уже в 1963—1964 гг. поток поручений, запросов, согласований и уточнений между ВСНХ СССР, Госпланом СССР, республиканскими совнархозами и госкомитетами приобрел лавинообразный характер, парализуя оперативное принятие решений.

Симптоматично, что в составе самого ВСНХ СССР были воссозданы главные управления (главки) по отраслевому принципу: управления черной металлургии, цветной металлургии, химической промышленности, тяжелого машиностроения, автомобильной и подшипниковой промышленности, электронной промышленности, судостроительной промышленности и десятки других. Это была прямая реинкарнация министерской системы внутри самого «антиминистерского» органа. К 1964 г. аппарат ВСНХ СССР и подчиненных ему структур по своей численности и бюрократической сложности превзошел аппарат ликвидированных семьёю годами ранее министерств.

Таким образом, эволюция от госкомитетов к ВСНХ СССР представляла собой последовательное отступление от первоначальных принципов территориальной реформы под давлением объективных потребностей отраслевой координации и субъективных аппаратных интересов. Госкомитеты, задуманные как «мозг» экономики, на практике оказались «рудиментом» — институтом, лишенным рычагов реализации своих решений. ВСНХ СССР, призванный стать «верховным координатором», превратился в громоздкую надстройку, воспроизводящую все пороки отраслевой системы при сохранении всех недостатков территориальной.

Исторический урок этого этапа совнархозовской реформы заключается в следующем: попытка разделить функции технической политики и оперативного управления между разными, не соподчиненными вертикалями власти оказалась нежизнеспособной в условиях директивно-плановой экономики. Отсутствие рыночных механизмов, которые в смешанных экономиках обеспечивают согласование инновационных импульсов и производственных возможностей через ценовые сигналы и конкуренцию, в советской системе неизбежно требовало либо жесткой отраслевой вертикали (министерская модель), либо интегрированной территориальной иерархии (модель совнархозов с самостоятельностью реальной, а не деклариру-

емой). Попытка создать двухполюсную систему с «мозгом» в Москве и «мускулами» в регионах, не связанными прямым административным подчинением, породила тупик, выход из которого оказался возможен только через полный демонтаж территориальной модели и возврат к традиционной отраслевой вертикали.

Во второй части статьи будет освещена процедура ликвидации совнархозов с возвратом к отраслевому управлению и сформулированы уроки не оправдавшего себя эксперимента внедрения регионального управления в период 1957—65 гг., а также задачи, которые следует решать в ходе региональной кооперации хозяйственной деятельности в современных условиях.

### Литература

1. Борисюк Н.К. Совнархозы: опыт историко-экономического анализа. Оренбург: ОГУ, 2018. 280 с.
2. Венедиктов А.В. Правовое положение совнархоза и подведомственных ему предприятий. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1959. 130 с.
3. Водичев Е.Г. Индустриальное развитие Сибири в 1950—1960-е гг.: региональный аспект экономических реформ. Новосибирск: Наука, 2019. 412 с.
4. Горлов В.Н. Московские совнархозы: опыт территориального управления промышленностью столицы (1957—1965). М.: Изд-во МГОУ, 2017. 296 с.
5. Горшков С.В. Уральская промышленность в годы совнархозовской реформы (1957—1965). Екатеринбург: УрО РАН, 2019. 354 с.
6. Дробижев В.З., Медведев А.Б. Из истории совнархозов. М.: Изд-во Московского ун-та, 1964. 188 с.
7. Ермакова Ж.А. Эволюция территориальных форм управления промышленностью: от совнархозов до кластеров. Оренбург: ОГУ, 2019. 312 с.
8. История социалистической экономики СССР: В 7 т. / Редкол.: И.А. Гладков и др. М.: Наука, 1976—1980. Т. 5: Советская экономика накануне и в период Великой Отечественной войны. 1978. 600 с.; Т. 6: Восстановление народного хозяйства. Создание экономики развитого социализма. 1980. 720 с.
9. Мерцалов В.И. Реформа хозяйственного управления 1957—1965 гг.: Предпосылки, ход, итоги (на материалах Восточной Сибири). Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 2000. 312 с.
10. Савицкий И.М. Промышленное развитие Урала в 1956—1965 гг.: достижения и издержки. Екатеринбург: УрО РАН, 2018. 390 с.
11. Симонов М.А. Экономическая политика государства и управление промышленностью СССР в 1950—1960-е годы. М.: ИРИ РАН, 2022. 480 с.
12. Шубин А.В. От «застоя» к реформам: СССР в 1977—1985 гг. М.: РОССПЭН, 2000. 560 с.
13. Баринев А.О. Дискуссии о совершенствовании управления промышленностью в 1953—1957 гг. // Вестник МГУ. Серия 21: Управление (государство и общество). 2019. № 3. С. 54—72.
14. Борисюк Н.К., Ермакова Ж.А. От совнархозов до кластеров. Часть 1. Совнархозы в 1917—1932 гг. // Вестник Самарского государственного университета. Серия «Экономика и управление». 2014. № 8 (119). С. 161—167.
15. Борисюк Н.К., Ермакова Ж.А. От совнархозов до кластеров. Часть 2. Совнархозы в 1957—1965 гг. // Вестник Самарского государственного университета. Серия «Экономика и управление». 2014. № 10 (121). С. 153—160.
16. Борисюк Н.К. Совнархозы: история создания и результативность функционирования // Вестник Оренбургского государственного университета. 2015. № 4 (179). С. 62—68.
17. Демидко О.А. Становление и развитие системы управления промышленностью Российской Федерации в 1950—1960-е годы // Управленческое консультирование. 2018. № 12. С. 156—165.
18. Искандаров З.З. Реформа управления промышленностью 1957 г. в союзных республиках (на примере Казахстана) // История и современность. 2020. № 2. С. 88—103.
19. Мерцалов В.И. К вопросу о реформе управления промышленностью и строительством 1957—1965 гг. // Известия Иркутского государственного университета. Серия «Политология. Религиоведение». 2014. Т. 8. С. 112—125.
20. Самигуллина С.Х. Переход от отраслевой к территориальной форме управления народным хозяйством в 1957 году: задачи начального этапа // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 6 (297). С. 72—76.
21. Симонов М.А., Пивоваров Н.Ю. Советское руководство и разработка совнархозной реформы: от идей к реализации (1953—1957 гг.) // Уральский исторический вестник. 2024. № 1 (82). С. 108—118.

## SOVNARKHOZES ARE A FAILED ALTERNATIVE TO SECTORAL MANAGEMENT. PART 1

Zapolsky S.V.<sup>2</sup>

**Keywords:** territorial administration, State Committees, reform of 1957, Supreme Council of National Economy, economic regionalization, scientific and technological progress.

### Abstract

**Goal:** The leading way of organizing planned management in our country was the sectoral system. In 1957, an attempt was made to replace this system with regional management in the form of regional councils of the national economy. The article examines the historical, economic and legal reasons for the failure of this reform, as well as the experience gained from its implementation.

**Methods:** Using historical, comparative-legal and dogmatic methods of analysis, the author analyzes the legislative and organizational-procedural aspects of conducting economic activity with the regional method of management.

**Result:** The result can be a comprehensive understanding of the Council of National Economy as an insufficiently effective form of economic management, which is extremely important for finding the most perfect national tools for structural reforms of the economic mechanism.

**Practical significance:** The relevance of the work consists in the creation of a methodological basis for the introduction of the regional principle in management in modern conditions, the prevention of possible errors and deviations.

### References

1. Borisjuk N.K. Sovnarxozy: opyt istoriko-e'konomicheskogo analiza. Orenburg: OGU, 2018. 280 s.
2. Venediktov A.V. Pravovoe polozhenie sovnarxoza i podvedomstvenny'x emu predpriyatij. L.: Izd-vo Leningradskogo un-ta, 1959. 130 s.
3. Vodichev E.G. Industrial'noe razvitie Sibiri v 1950—1960-e gg.: regional'ny'j aspekt e'konomicheskix reform. Novosibirsk: Nauka, 2019. 412 s.
4. Gorlov V.N. Moskovskie sovnarxozy: opyt territorial'nogo upravleniya promy'shlennost'yu stolitsy (1957—1965). M.: Izd-vo MGOU, 2017. 296 s.
5. Gorshkov S.V. Ural'skaya promy'shlennost' v gody sovnarxozovskoj reformy (1957—1965). Ekaterinburg: UrO RAN, 2019. 354 s.
6. Drobizhev V.Z., Medvedev A.B. Iz istorii sovnarxozov. M.: Izd-vo Moskovskogo un-ta, 1964. 188 s.
7. Ermakova Zh.A. E'voluciya territorial'ny'x form upravleniya promy'shlennost'yu: ot sovnarxozov do klasterov. Orenburg: OGU, 2019. 312 s.
8. Istoriya socialisticheskoy e'konomiki SSSR: V 7 t. / Redkol.: I.A. Gladkov i dr. M.: Nauka, 1976—1980. T. 5: Sovetskaya e'konomika nakanune i v period Velikoj Otechestvennoj vojny'. 1978. 600 s.; T. 6: Vosstanovlenie narodnogo khozyajstva. Sozdanie e'konomiki razvitogo socializma. 1980. 720 s.
9. Merczalov V.I. Reforma khozyajstvennogo upravleniya 1957—1965 gg.: Predposylki,ход, itogi (na materialax Vostochnoj Sibiri). Irkutsk: Izd-vo Irkutskogo un-ta, 2000. 312 s.
10. Saviczkiy I.M. Promy'shlennoe razvitie Urala v 1956—1965 gg.: dostizheniya i izderzhki. Ekaterinburg: UrO RAN, 2018. 390 s.
11. Simonov M.A. E'konomicheskaya politika gosudarstva i upravlenie promy'shlennost'yu SSSR v 1950—1960-e gody. M.: IRI RAN, 2022. 480 s.
12. Shubin A.V. Ot «zastoya» k reformam: SSSR v 1977—1985 gg. M.: ROSSPE'N, 2000. 560 s.
13. Barinov A.O. Diskussii o sovershenstvovanii upravleniya promy'shlennost'yu v 1953—1957 gg. // Vestnik MGU. Seriya 21: Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo). 2019. № 3. S. 54—72.
14. Borisjuk N.K., Ermakova Zh.A. Ot sovnarxozov do klasterov. Chast' 1. Sovnarxozy v 1917—1932 gg. // Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «E'konomika i upravlenie». 2014. № 8 (119). S. 161—167.
15. Borisjuk N.K., Ermakova Zh.A. Ot sovnarxozov do klasterov. Chast' 2. Sovnarxozy v 1957—1965 gg. // Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «E'konomika i upravlenie». 2014. № 10 (121). S. 153—160.
16. Borisjuk N.K. Sovnarxozy: istoriya sozdaniya i rezul'tativnost' funkcionirovaniya // Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta. 2015. № 4 (179). S. 62—68.

<sup>2</sup> Sergey V. Zapolsky, Dr.Sc. (Law), Professor, Principal Researcher at the Sector of Administrative Law and Administrative Procedure of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: zpmoscow@mail.ru

17. Demidko O.A. Stanovlenie i razvitie sistemy` upravleniya promy`shlennost`yu Rossijskoj Federacii v 1950—1960-e gody` // Upravlencheskoe konsul`tirovanie. 2018. № 12. S. 156—165.
18. Iskandarov Z.Z. Reforma upravleniya promy`shlennost`yu 1957 g. v soyuzny`x respublikax (na primere Kazaxstana) // Istoriya i sovremennost`. 2020. № 2. S. 88—103.
19. Merczalov V.I. K voprosu o reforme upravleniya promy`shlennost`yu i stroitel`stvom 1957—1965 gg. // Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Politologiya. Religiovedenie». 2014. T. 8. S. 112—125.
20. Samigullina S.X. Perexod ot otraslevoj k territorial`noj forme upravleniya narodny`m xozyajstvom v 1957 godu: zadachi nachal`nogo e`tapa // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2013. № 6 (297). S. 72—76.
21. Simonov M.A., Pivovarov N.Yu. Sovetskoe rukovodstvo i razrabotka sovnarxoznoj reformy`: ot idej k realizacii (1953—1957 gg.) // Ural`skij istoricheskij vestnik. 2024. № 1 (82). S. 108—118.

