

В. В. Запарий, Б. И. Фарманов
УрФУ, Екатеринбург

МОДЕРНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЧЕРНОЙ МЕТАЛЛУРГИЕЙ УРАЛА В 1950–1960-е гг.

Реформирование системы управления в 1950-е гг. проходило под знаком критики сталинизма и возвращения к «ленинским принципам». Реформа, предпринятая Н. С. Хрущевым в 1957 г., предусматривала отказ от отраслевой системы управления через министерства, созданной еще в 1930-е гг., и переход к территориальной системе управления, к возрождению территориальных Советов народного хозяйства, существовавших с 1917 г. по 1932 г. Считалось, что эта реформа приблизит управление к производству, покончит с чрезмерной централизацией, позволит сократить бюрократический аппарат¹.

На территории Уральского региона в 1957 г. были созданы Пермский, Свердловский, Оренбургский, Курганский, Челябинский, Тюменский, Удмуртский и Башкирский совнархозы. Однако жизнь показала, что такое дробное управление нарушило экономические связи в регионе. Была проведена перестройка планирующих органов. В 1961 г. был создан Уральский совет по координации и планированию работы совнархозов (Уралплан). Он рассматривал основные проблемы комплексного развития промышленности, строительства, транспорта, разрабатывал рекомендации и предложения по наиболее эффективному использованию природных ресурсов, производственных фондов и трудовых ресурсов Урала. Подготовительные рекомендации после детального обсуждения в обкомах партии, облисполкомах, совнархозах передавались на рассмотрение в Госплан, Советы Министров СССР и РСФСР. Уралплан был единственным хозяйственным органом управления Урала. Первое организационное заседание совета состоялось 2 февраля 1961 г. в Свердловске.

В 1962 г. проведено экономическое районирование страны. В Уральский экономический район (УЭР) вошли Курганская, Оренбургская, Пермская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Башкирская и Удмуртская автономные республики. На Урале совнархозы укрупнились, в результате их было создано только четыре: Западноуральский (Пермская область и Удмуртия), Среднеуральский (Свердловская и Тюменская области), Южноуральский (Курганская, Оренбургская и Челябинская области) и Башкирский. В 1963 г. Башкирия была выделена из УЭР и вошла в состав Поволжского района. В 1982 г. Башкирия вновь

вернулась в состав Уральского региона, а Тюменская область с 1966 г. стала составной частью Западной Сибири.

В 1963–1964 гг. в стране готовилась экономическая реформа. На Урале в рамках Среднеуральского совнархоза проводился эксперимент по переходу ряда предприятий на хозрасчет. Регион находился накануне межотраслевого хозрасчета. В период деятельности совнархозов была проведена большая работа по повышению технического уровня производства, его концентрации, созданию специализированных заводов и цехов по изготовлению метизов, отливок и поковок, ремонту оборудования, более полному и эффективному использованию основных производственных фондов, изысканию резервов производства. Однако проявились негативные тенденции к местничеству. Обособление научно-технического и хозяйственного руководства привело к тому, что в 1963 г. часть научно-исследовательских и проектных институтов была передана в ведение отраслевых государственных комитетов.

Уже в середине семилетки в организационной деятельности совнархозов стали очевидны положительные и отрицательные стороны этой системы. На Урале с усилением территориального принципа в организации общественного производства стали возможны кооперирование предприятий различных отраслей на одной территории, координация их развития, более комплексное использование сырьевых ресурсов региона. Именно в эти годы появились в крае первые межотраслевые производства – инструментальные и литейные, общие водозаборные сооружения, энергетические станции, линии электропередач и др.

К 1965 г. в руководстве страны сложилось мнение о необходимости возвращения от территориального к отраслевому (централизованному) принципу управления народным хозяйством. После отстранения от власти Н. С. Хрущева система совнархозов была упразднена. Сентябрьский (1965 г.) пленум ЦК КПСС разработал меры по улучшению управления промышленностью, совершенствованию планирования и усилению роли экономических стимулов в народном хозяйстве. Это объяснялось в первую очередь тем, что территориальная система не могла решить общих, стоящих перед страной задач. Не удалась и попытка сокращения бюрократического аппарата, ибо бюрократия возродилась на местном уровне и многократно возросла численно. Структура управления совнархозов фактически дублировала структуру отраслевых министерств. Создание сильных местных органов управления плохо увязывалось с принципами командно-приказного руководства Центра. Кстати, и сама реформа Хрущева проводилась привычными административными методами. Поэтому понятно, что вводимый в обществе демократизм носил, как правило, декларативный характер. Именно поэтому отмена хрущев-

ских начинаний прошла быстро и без особых проблем. Была восстановлена и централизована система управления хозяйством через отраслевые министерства.

В январе 1966 г. совнархозы были ликвидированы. Управление экономикой областей и республик стало осуществляться, как в предшествующие годы, непосредственно из центра – через соответствующие министерства и ведомства. Наряду с этим был взят курс на экономические реформы в рамках министерств. Расширились права предприятий в проведении технической политики, в выборе более рациональных путей выполнения народно-хозяйственных планов. Появлялась возможность шире использовать систему материального стимулирования. Главной задачей реформы называлось улучшение руководства экономикой страны на основе оптимального сочетания централизованного руководства с развитием хозяйственной инициативы и самостоятельности предприятий, усилением экономического стимулирования, повышением материальной заинтересованности работников.

В новых условиях хозяйствования появилась объективная необходимость комплексного подхода к проблемам повышения технико-экономических показателей производства. Это привело к возникновению массового движения за разработку и внедрение планов научной организаций труда, производства и управления (НОТ), впервые появившемся в октябре 1963 г. на Уралхиммаше. Внедрение планов НОТ способствовало использованию резервов производства, повышению производительности труда, распространению передового опыта, росту культуры производства. Основой научной организации труда в новых условиях являлось рациональное внутривыпускное планирование при усилении хозрасчетных стимулов. Все это дало большой экономический эффект, правда, на первых порах.

С 1967 г. на Урале развернулся массовый переход на новые условия хозяйствования. Большинство предприятий, переведенных на новую систему планирования и экономического стимулирования, ускорили темпы роста производства и производительности труда. Однако уже в 1968 г. реформа стала тормозиться, потому что уже летом 1967 г. был принят ряд документов Совмина СССР («Общее положение о Министерстве СССР», «О дополнительном расширении прав Министерства СССР»), которые позволили постепенно ликвидировать самостоятельность предприятий и хозрасчетные права, представленные в начале реформы.

С введением централизованного управления в конце 1968 г. был упразднен Уралплан, что было ошибкой. Правда, при Госплане РСФСР и Центральном экономическом научно-исследовательском институте

(ЦЭНИИ) был создан сектор по развитию производительных сил Урала. Однако в последующий период практика регионального планирования, контроля комплексного развития региона в условиях планового хозяйства показала, что координационный орган был на Урале необходим*. Ликвидированная горизонтальная система управления – совнархозы – стихийно восстанавливала себя через другие формы управления – обкомы партии и облисполкомы.

Упразднение совнархозов, переход от территориального к отраслевому принципу управления, объективно повысило роль обкомов партии и облисполкомов в координации вопросов регионального развития предприятий, подчиняющихся многочисленным центральным ведомствам. С ликвидацией совнархозов к местным партийным и советским органам Урала автоматически перешли их управленческие функции. Все возрастающее влияние оказывали на организацию территориальной системы планирования и управления региональным хозяйством первые секретари обкомов партии. Для этого позднее были созданы советы секретарей обкомов, которые координировали развитие хозяйства областей.

Хозяйственная реформа на Урале осуществлялась под постоянным контролем со стороны Совмина СССР, Госплана, местных партийных и советских органов. В этих условиях областные партийные организации взяли на себя координацию внедрения научных достижений в производство.

Большую роль в организации перевода предприятий на новые условия хозяйствования сыграла первая в стране межотраслевая экономическая конференция, созванная в январе 1966 г. в Свердловске Госкомитетом Совмина СССР по вопросам труда и заработной платы и Госпланом СССР совместно со Свердловским обкомом партии. В результате в Свердловске стали регулярными областные научно-практические конференции, на которых обсуждались перспективы НТП в промышленности области. Рекомендации, которые вырабатывались на конференциях, были направлены на решение крупных комплексных проблем. Партийные органы рекомендовали Госкомитету по науке и технике и ведомствам включать наиболее значимые предложения в государственные отраслевые планы. В других областях использовали сходные методы. Таким образом, пятилетние научно-практические конференции стали

* В 1983 г. в Свердловске был создан аппарат уполномоченного Госплана СССР по УЭР. Его возглавил первый секретарь Нижнетагильского ГК КПСС Н. Талалаев. К сожалению, теми правами, которыми располагал Уралплан, аппарат уполномоченного Госплана не обладал. Естественно, что в условиях отраслевого принципа управления аппарат уполномоченного не мог стать координирующим органом экономической жизни региона. Ведомства отвергали посягающую на их права форму управления по территориям.

специфической территориальной формой управления научно-техническим прогрессом. Эта общественная форма не была порождена организационно-хозяйственным механизмом, а действовала вопреки ему, так как рекомендации конференций не были обязательными для центральных ведомств и обычно игнорировались ими.

Попытка решить проблему территориальной координации предпринималась Академией наук СССР, которая приняла участие в разработке крупных региональных программ: «Урал», «Сибирь» и др. Позднее (летом 1978 г.) Президиум АН СССР рассмотрел вопросы развития производительных сил Урала. В работе его принимали участие руководители областей и республик региона.

Управление предприятиями черной металлургии, как и во всех отраслях промышленности, являлось составной частью организации и функционирования производства, обеспечивавших слаженность и ритмичность работы всех участков и звеньев обширного и сложного производственного процесса. Система управления предприятиями черной металлургии складывалась параллельно с созданием системы хозяйственного руководства предприятиями и народным хозяйством в целом. Формы и методы управления неоднократно менялись в зависимости от условий, особенностей и задач на различных этапах развития страны.

Модернизация проявляет себя в реформах, имеющих общесоциальное и общенациональное значение. Его временная протяженность определяется конкретно исторически. В реформах, которые продолжаются 10–15 лет, можно обнаружить все компоненты модернизационного процесса. Это инициативы властной элиты, по-новому решающей накопившиеся проблемы. Конфликты между различными социальными группами по поводу институциональных решений. Внедрение этих новых социальных институтов и адаптация их к наличной социокультурной системе. Затем последующая их критика со стороны традиционалистов и новаторов. Для историка именно реформа является единицей анализа, в которой используется понятийный аппарат концепции модернизации².

Организационные формы и методы управления металлургией менялись в зависимости от обстановки и задач, достигнутого уровня и масштабов производства. Перестройки вызывались поиском более совершенных форм и методов руководства. Опыт работы черной металлургии подтверждает, что чем выше уровень производства, тем более усложняется задача руководства. Однако восстановление отраслевого принципа не означало возврата к старым методам руководства.

После упразднения в 1957 г. Министерства черной металлургии (МЧМ) СССР руководство предприятиями отрасли было передано совнархозам экономических районов и союзных республик. В декабре

1961 г. ответственность за осуществление единой технической политики в черной металлургии была возложена на Государственный комитет по черной и цветной металлургии при Госплане СССР.

Горизонтальная система управления (совнархозы), введенная во второй половине 50-х гг., привела к утрате единой научно-технической политики. В соответствии с решениями сентябрьского (1965 г.) пленума ЦК КПСС об улучшении управления промышленностью. Поэтому в соответствии с постановлением СМ СССР от 30 сентября 1965 г. № 728 «Об улучшении управления промышленностью» на основе Закона СССР от 2 октября 1965 г. была воссоздана министерская система и восстановлено союзно-республиканское Министерство черной металлургии СССР (МЧМ СССР). Постановлением СМ СССР от 23 октября 1965 г. № 815 была утверждена структура МЧМ СССР, которой было предусмотрено образование восьми главных производственных управлений*.

При проведении этой реформы в 1965 г. учитывался опыт совнархозов, и поэтому был организован ряд территориальных объединений в системе ГУМПа и Главруды, например Уральское территориальное производственное объединение металлургических предприятий и организаций в составе девяти предприятий (Приказ МЧМ СССР от 29 ноября 1965 г. № 10). В Уральское территориальное производственное объединение металлургических предприятий и организаций входили Алапаевский металлургический комбинат, Чусовской металлургический комбинат, Лысьвенский металлургический завод, ВИЗ, Салдинский металлургический завод, Ашинский металлургический завод, Нижнесергинский металлургический завод, Омутнинский металлургический завод и Саткинский металлургический завод.

В системе Главруды приказом МЧМ СССР от 29 ноября 1965 г. № 3 был образован Уральский производственный горнорудный трест Уралруда в составе Качканарского ГОКа, Бакальского, Златоустовского, Первоуральского, Тургайского рудоуправлений, Сарановской шахты «Рудная» и Билимбаевского карьероуправления.

Перевод ряда металлургических предприятий на новую систему планирования и экономического стимулирования производства ознаменовал собой важный этап в жизни советской металлургии. Реформа в промышленности преследовала в конечном счете главную цель – поднять эффек-

* Восемь главных управлений: Главное управление металлургической промышленности (ГУМП); Главное управление промышленности качественных сталей, сплавов и ферросплавов (Главспецсталь); Главное управление трубной промышленности (Главтрубсталь); Главное управление коксохимической промышленности (Глаккок); Главное управление горнорудной промышленности (Главруда); Главное управление промышленности огнеупорных материалов (Главогнеупор); Главное управление энергетической служб и предприятий (Главэнерго).

тивность общественного производства на основе усиления коллективной и индивидуальной ответственности и заинтересованности работников предприятий как в непосредственных результатах труда, так и в результатах производственной и финансово-хозяйственной деятельности предприятий в целом. Первыми из металлургических предприятий были переведены на новую систему НТМК, ВИЗ, Северский трубный и ряд других. Уже к концу 1966 г. по новой системе работало 19 предприятий МЧМ СССР. Одновременно с переводом первой группы предприятий на новые хозяйственные методы развернулась подготовка к проведению экономической реформы на других предприятиях. Для работавших на основе новых принципов было характерно перевыполнение планов реализации продукции, ускорение оборачиваемости средств, увеличение прибыли, достижение более высокой, чем планомерно-расчетная, рентабельности.

Хотя шел процесс непрерывного улучшения использования основных металлургических агрегатов, в черной металлургии, как и во многих других отраслях промышленности, одновременно наблюдалось падение отраслевой фондоотдачи. За 1960–1965 гг. она понизилась на 14 %, а за 1966–1970 гг. еще на 12 %³. Главная причина этого – в росте капиталоемкости, вызванной увеличением затрат по добыче и переработке железорудного сырья и топлива, и повышении фондоемкости производства металла улучшенного качества, что также достигалось путем увеличения капиталовложений. Цеховая фондоемкость при расширении сортамента и улучшении качества продукции возрастала на 60–75 %, а компенсация за счет повышения цен на новые виды продукции составляла всего 25–40 %⁴.

Проблемы размещения предприятий черной металлургии оказались одними из самых сложных в связи с гигантскими масштабами и высокими темпами нового строительства, а также огромными пространствами страны и большими расстояниями между важнейшими железорудными и угольными месторождениями. Одной из важнейших задач было преодоление неравномерного размещения производства. Проводился курс на максимальное использование железорудных богатств страны, приближение металлургических заводов к источникам сырья, топливно-энергетическим ресурсам, к районам потребления металла, на специализацию и комплексное развитие хозяйства в экономических районах.

Для повышения уровня автоматизации на предприятиях отрасли приказом МЧМ СССР от 11 октября 1966 г. № 568 был образован Научно-исследовательский и опытно-конструкторский институт автоматики черной металлургии (НИИЧермет) в составе Черметэнерго.

Приказом МЧМ СССР от 9 июня 1967 г. было организовано Уральское управление рабочего снабжения предприятий черной металлур-

гии в Свердловске, на хозрасчете с подчинением Управлению рабочего снабжения МЧМ СССР.

До сентября 1969 г. структурных изменений в системе МЧМ СССР не происходило. В дальнейшем в целях улучшения работы по решению методологических вопросов, связанных с ведением бухгалтерского учета в новых условиях планирования и экономического стимулирования, приказом МЧМ СССР от 18 ноября 1969 г. при Центральной бухгалтерии МЧМ СССР на правах совещательного органа был создан методический Совет по организации и механизации бухгалтерского учета, а с 12 января 1970 г. центральная бухгалтерия МЧМ была преобразована в Управление бухгалтерского учета и отчетности.

Примечания:

¹ См. Запарий В. В. Черная металлургия Урала. XVIII – XX вв. Екатеринбург. 2001. С. 192–214.

² Лейбович О. Л. Реформы 1950–1960-х гг. в контексте отечественной модернизации // Уральский исторический вестник, № 5–6 (Модернизация: факторы, модели развития, последствия изменений). Екатеринбург, 2000. С. 361.

³ Попов Д. И. Повышение эффективности металлургического производства. М. Металлургия, 1972. С. 169.

⁴ История социалистической экономики СССР. Т. 7. С. 275.