

ГУБСОВНАРХОЗЫ КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ: ЗАКОНОМЕРНОСТИ И ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОГО ГСНХ)

В системе хозяйственного управления на местах важное место занимали губсовнархозы. Высший совет народного хозяйства (ВСНХ) являясь центральным органом по управлению промышленностью, не мог осуществлять возложенные на него задачи, руководя только из Центра развитием народного хозяйства. Масштабы страны и особенности развития регионов требовали создания местных органов ВСНХ¹. Уже в первом декрете о создании ВСНХ было предусмотрено создание целой системы местных органов, в том числе и губсовнархозов. После упразднения Областных Советов народного хозяйства в конце 1918 г. губсовнархозы стали непосредственно региональными органами ВСНХ.

Создание губсовнархозов началось в 1918 г., но на Урале они начали создаваться позже, в 1919 г. в прифронтовой зоне. Деятельность их была подчинена главной задаче – снабжению Красной Армии обмундированием, снаряжением, топливом, а также восстановлению и организации промышленности губерний². В Уральском регионе было создано пять губсовнархозов. Первыми были Екатеринбургский (образован на губернском съезде представителей местных советов и профобъединений), Пермский и Челябинский ГСНХ³. После завершения Гражданской войны по инициативе военных властей были созданы Уфимский и Тюменский. Более подробно остановимся на деятельности Челябинского ГСНХ.

Челябинская губерния была создана в сентябре 1919 г. декретом ВЦИК. Интересы планомерной экономической деятельности на территории губернии, освобожденной от белой армии, требовали создания местных органов хозяйственного управления. На повестку дня встал вопрос о создании губсовнархоза. В уездах к этому времени уже существовали СНХ и действовали они фактически автономно. При таком положении дел необходимо было, прежде всего, провести реорганизацию уездных СНХ. На основании постановления ВСНХ уездные структуры были ликвидированы и взамен им были созданы новые структуры – уездные отделы СНХ, возглавляемые заведующими. После реорганизации они получили статус исполнительных органов ГСНХ⁴. Параллельно с реорганизацией уездных структур шел процесс формирования аппарата Челябинского ГСНХ. Во главе ГСНХ был Президиум, который назначался Губернским исполкомом. Первый Президиум был определен в следующем составе: председатель – Д. Сулимов, товарищ председателя – Медведев и члены Селезнев, Давыдов, Яковлев и Передельский⁵. 21 сентября 1919 г. состоялось первое организационное заседание Президиума ГСНХ, где были определены задачи и структура вновь созданного органа.

Главной задачей ГСНХ в условиях гражданской войны и отсутствия налаженного аппарата стало собирание промышленности губернии. Организационное строительство было теснейшим образом связано с развитием местной промышленности. Челябинская губерния отличалась сравнительно небольшой плотностью населения, значительными земельными угодьями и естественными пастбищами. Это определило уровень и особенности развития экономики губернии. Основной отраслью Южного Урала традиционно было сельское хозяйство, которое способствовало развитию таких отраслей промышленности как мукомольная, винокуренная, сыроварение и маслоделие. Кроме этого, на территории губернии развивались и другие отрасли производства, но в основном она была сосредоточена на мелких кустарного типа производствах. Из крупного производства на территории губернии был единственный в России Троицкий фосфорный завод, Дровлянский стекольный завод, турбинно-мельничный и Миасский напилочный завод⁶, другого крупного производства на территории губернии не было. Поэтому советская власть определила Челябинскую губернию как сырьевой резервуар государственного значения. Таким образом, губернская промышленность, несмотря на достаточное разнообразие, в основном была кустарной, что и предопределило структуру и номенклатуру ГСНХ.

На первом заседании ГСНХ была утверждена первоначальная структура, которая включала 13 отделов, которые были определены по функциональному и производственному принципу. Во главе каждого отдела стояла коллегия, в состав которой входили представители Президиума ГСНХ и соответствующих профсоюзов.

В свою очередь отделы металла и лесной имели в своем составе подотделы. При мукомольном, химическом, кожевенном, металла и лесном отделах были организованы финансовые коллегии. Также была утверждена должность управделами и Президиум в составе 3 человек со сроком полномочий членов в полгода. Последний избирался на Пленуме ГСНХ. После этого персональный состав Президиума в предварительном порядке рассматривался исполкомом губсовета и утверждался ВСНХ. На Президиум возлагалось общее руководство работой ГСНХ. «Положение» предусматривало также существование Пленума ГСНХ. В основу его формирования был положен принцип представительства.

Президиум ВСНХ осенью 1919 г. разработал новое «Положение о Губсовнархозах». Законодатель определил ГСНХ как центральный экономический орган своей губернии и, исходя из этого, определил функции и полномочия ГСНХ, а также изменил и его структуру. В соответствии с новым документом был сокращен численный состав Пленумов ГСНХ (как малоэффективного органа), увеличен состав Президиума до 5–7 человек и срок их полномочий – до одного года.

Структура ГСНХ изменялась и после принятия «Положения». В январе 1920 г. в самостоятельный выделился полиграфический отдел, так как агитация и пропаганда, а также увеличение и усложнение делопроизводства вызвали рост объемов печатной продукции, и для руководства

полиграфической промышленностью возникла необходимость создания самостоятельного подразделения⁷. Очередные изменения произошли в феврале – марте 1920 г. В основном они затронули текстильный отдел, из которого выделилось новое структурное подразделение – швейный отдел, также был создан пищевокс⁸. К марту 1920 г. в ЧГСНХ существовало уже 17 отделов и штат насчитывал 991 человек⁹.

В мае 1920 г. ВСНХ внес некоторые изменения в «Положение» от 2 октября 1919 г. Эти изменения прямо вытекали из решений III Всероссийского съезда совнархозов и отражали сложившуюся практику совнархозовской работы на местах. Содержавшиеся в нем дополнения и изменения были направлены на организационно-хозяйственное укрепление ГСНХ. В соответствии с принятыми решениями из-за малой эффективности были ликвидированы Пленумы ГСНХ. Расширились права местных Советов и губсовпрофов в отношении формирования Президиума. Окончательно состав Президиума утверждался Пленумом ГСНХ¹⁰. Утверждение состава Президиума со стороны ВСНХ уже не требовалось. На практике же этот вопрос решался путем назначений, производящихся высшими хозяйственными органами (Уралпромбюро), а Советы и профсоюзы только высказывали свое мнение¹¹. Губсовнархозы работали в контакте со всеми партийными и советскими органами губернии.

Очередные структурные и организационные изменения произошли осенью 1920 г. В сентябре этого года согласно «Постановлению» ВСНХ было образовано Управление кустарной и мелкой промышленностью, которому передали из ЧГСНХ все подразделения, так или иначе занимавшиеся делами мелкой и кустарной промышленности, тем самым аппарат ГСНХ был значительно упрощен. Также в составе ГСНХ был организован единый орган снабжения и распределения, объединивший всю работу в этом направлении, ведущуюся в ГСНХ. В результате этих преобразований к концу 1920 г. имел следующую структуру. Во-первых, девять производственных отделов, регулировавших и управлявших развитыми в губернии отраслями промышленности. В уездах для этой цели были созданы соответствующие подотделы, подчиненные в техническом отношении вышестоящему губернскому отделу, а в административном отношении – заведующему уездным отделом ГСНХ. Во-вторых, два полупроизводственных отдела – транспортно-материальный и государственных сооружений, в уездах также имели свои структурные подразделения. В-третьих, пять непроизводственных отделов, из которых управление делами, организационно-инструкторский и финансово-счетный имели статус исполнительного органа Президиума ГСНХ. В-четвертых, производственно-технический отдел, ведущий наблюдение и контроль за работой производственных отделов в техническом отношении и являвшийся консультантом Президиума ГСНХ по всем техническим вопросам ведения народного хозяйства. Венчал организационную структуру ЧСНХ Президиум.

Управление отделами было единоличным, за исключением пищевого отдела и Губкустпрома, где имелись коллегии. Производственные отделы для

решения основных вопросов и реализации функций, периодически созывали свои исполнительные органы.

ГСНХ предоставлялось право формирования в губерниях своих исполнительных органов, форма управления в которых зависела от местных условий. Воспользовавшись этим правом, ЧГСНХ создал уездные отделы в Троицке, Кургане, Верхнеуральске, Миассе и до момента отхода Кустанайского уезда к Киргизской республике – в Кустанае. В Куртамыше ввиду наличия исключительно кустарного производства был создан подотдел Губкустпрома¹². Челябинский ГСНХ поддерживал тесную связь с Уралпромбюро Президиума ВСНХ в Екатеринбурге, что подтверждало принцип вертикальной подчиненности¹³. Таким образом, на местах переход к большей управленческой демократии произошел раньше, чем в Центре, что было вызвано, прежде всего, катастрофическим состоянием уральской экономики.

В соответствии с «Положением» от 2 октября 1920г. возобновилась практика созыва губернских съездов СНХ. При этом принципиально изменился и характер этого органа – из общехозяйственного губернского Центра он превратился в орган, который устанавливал «тесные связи ГСНХ с другими советскими и пролетарскими учреждениями в области экономического строительства»¹⁴. Таким образом, при переходе к новой экономической политике завершилась эволюция ГСНХ. Из общехозяйственного органа ГСНХ окончательно превратился в орган по управлению промышленностью губернии, что еще раз подтверждает тот факт, что однотипные структуры повторяли функции центральных органов и полностью дублировали ВСНХ. Это было неизбежным явлением в масштабах такого государства, как Россия.

Завершение Гражданской войны и переход к мирному строительству определили необходимость проведения новой реорганизации ГСНХ. К этому времени отмечалась крайне сложная схема организации ЧГСНХ с многочисленными отделами и подотделами. В начале января 1921г. в Челябинском ГСНХ была проведена реорганизация, предусматривавшая сокращение количества управленческих звеньев. Она была вызвана громоздкостью и неэффективностью существовавшего аппарата. После реорганизации ЧГСНХ включал в себя 11 производственных и три обслуживающих отдела, вспомогательные отделы с административно-контрольными функциями и Президиум¹⁵.

Таким образом, уже при первой реорганизации количество отделов было сокращено. Но, как показала дальнейшая практическая деятельность, этого было недостаточно, так как отделы ГСНХ и после реорганизации имели слабые кадры¹⁶. С возложенными на них задачами они не справлялись. Состав руководящих работников не соответствовал требованиям. При руководстве со стороны отделов ГСНХ предприятия оказывались предоставленными сами себе, что очень отрицательно сказывалось на экономическом состоянии губернии в целом и работе отдельных предприятий.

Созданная система отличалась многочисленностью инстанций, что очень сильно затрудняло осуществление общего руководства промышленностью губернии, делало крайне трудными взаимоотношения между отдельными предприятиями и управленческими структурами.

В этот период также отмечалась оторванность уездных учреждений ГСНХ от губернии, что приводило к разобщенности в работе, недовольству низовых структур действиями ГСНХ. Сепаратизм проявлялся, как правило, в усилении контроля (без ведома вышестоящих инстанций) за работой местных хозяйственных органов¹⁷. Данная ситуация ослабляла в целом позиции ГСНХ. Неумение эффективно работать пытались компенсировать за счет чрезмерного увеличения численности штатов ГСНХ. По Челябинской губернии штат сотрудников увеличился с 732 до 1161 человека, а с учетом аппарата уездных подразделений – до 2113 человек¹⁸. Этот факт свидетельствует о том, что аппараты губернских СНХ не соответствовали управляемой ими промышленности, объемы которой были невелики. Итогом такого несоответствия были большие затраты на содержание аппарата, бюрократизм и канцелярская волокита, когда каждая бумага «бегала» по различным отделам и подотделам, что вносило определенные сложности в работу. Но, самое главное заключалось в том, что сложившаяся практика работы ГСНХ уже не соответствовала новым требованиям, которые были определены с провозглашением нового экономического курса. В связи с переходом к новой экономической политике начался новый этап в деятельности ЧГСНХ. Положение, сложившееся после X съезда РКП(б), привело к необходимости реорганизации губернских СНХ на новых началах.

Примечания:

¹ После Октябрьской революции экономическая политика на местах проводилась Совдепами. ВСНХ объединял и направлял их деятельность в области управления производством через отделы Совдепов – советы народного хозяйства.

² ГАСО. Ф. Р-95. Оп. 1. Д. 524. Л. 180.

³ Там же. Л. 207.

⁴ Там же. Л. 60.

⁵ ОГАЧО. Ф. Р-19. Оп. 1. Д. 57. Л. 421.

⁶ ГАСО. Ф. Р-95. Оп. 1. Д. 57. Л. 180.

⁷ ОГАЧО. Ф. Р-19. Оп. 1. Д. 392. Л. 27.

⁸ Там же.

⁹ Там же. Ф. Р-19. Оп. 1. Д. 392. Л. 29.

¹⁰ Там же. Оп. 1. Д. 206. Л. 481.

¹¹ Советская правда. 1920. 10 июля.

¹² ГАСО. Ф. Р-95. Оп. 1. Д. 524. Л. 65.

¹³ Там же.

¹⁴ Экономическая жизнь. 1920. 25 мая.

¹⁵ Отчет ЧГСНХ за 1921 г. Челябинск, 1922. С. 8–9.

¹⁶ ОГАЧО. Ф. 77. Оп. 1. Д. 239. Л. 92; ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 110. Л. 124.

¹⁷ Известия Челябинского РКП(б). 1921. № 27. 10 июня.

¹⁸ Отчет ЧГСНХ за 1921 г. Челябинск, 1922. С. 14–15.