



РЕОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДПРИЯТИЯМИ МЕСТНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В ГУБЕРНИЯХ ЧЕРНОЗЕМНОГО ЦЕНТРА РОССИИ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ НЭПА

*Елена
ПРОКОФЬЕВА,
доцент кафедры
русской истории
исторического
факультета
Белгородского
государственного
университета*

*История промышленного разви-
тия Центрально-Черноземного ре-
гиона Российской Федерации пред-
ставляет особый интерес с точки
зрения оценки вклада его в обще-
русскую промышленность в пе-
риод революционных изменений
и бурного индустриального разви-
тия нашей страны на этапе перехо-
да ее к НЭПу и затем – реконструк-
ции всего народного хозяйства.*

Недостаточная изученность целого ряда важных аспектов деятельности центра управления промышленностью – Высшего совета народного хозяйства (ВСНХ) РСФСР в Центральном Черноземье, отсутствие обобщающих исследований узловых проблем социально-экономической ситуации, сложившейся в регионе в 20-е годы XX века, делают задачу изучения и обобщения опыта, накопленного в годы НЭПа по управлению национализированной промышленностью, частнокапиталистическими и кустарно-ремесленными предприятиями Черноземья, актуальной.

Автор данной статьи предпринимает попытку обобщить исторический материал по реорганизации системы управления местной промышленностью в Черноземном центре России в первые годы новой экономической политики.

После окончания Гражданской войны, в процессе восстановления хозяйства страны через механизмы НЭПа, резко возросла роль местного хозяйства. Руководство

РСФСР (а позже СССР) возлагало большие надежды на «самодеятельность мест... на полное и сознательное использование местных ресурсов, инициативы и энергии каждого... работника» [1].

В ходе восстановления местного хозяйства первостепенное значение придавалось промышленности. На декабрьском (1924 г.) совещании работников местной промышленности при ВСНХ РСФСР отмечалось, что объем выпуска продукции местной промышленности составлял к этому времени около 25 процентов объема промышленной продукции всего СССР и с начала 20-х годов постоянно возрастал [2]. Само понятие «местная промышленность» родилось в связи с разделением госбюджета на государственный и местный, однако оно не являлось чисто административным, механически учитывающим ее подчиненность местным или центральным органам государственного управления. Аграрная перенаселенность губерний Центрального Черноземья вызывала у крестьян необходимость заниматься

неземледельческими промыслами, которые со временем способствовали развитию промышленного производства в трех видах: мелкотоварное производство (домашние промыслы и ремесло), мануфактурное и машинное производство.

К началу 20-х годов прошлого века площадь Центрально-земледельческого района РСФСР, куда входили Курская, Воронежская, Тамбовская и примыкавшая к ним Орловская губернии, а также три уезда Тульской и два уезда Рязанской губерний, составляла приблизительно 178 тысяч квадратных верст (1 русская обычная верста равнялась примерно 1,0668 км). Территориальные границы района составляли приблизительно 4,3 процента общей площади всех остальных 12 экономических районов страны, по количеству населения район занимал третье после Центрально-промышленного и Юго-Западного районов место: из 98 миллионов населения 12 экономических районов Советской России здесь, по данным переписи населения 1920 года, проживало 11,2 процента их совокупного населения, в том числе в сельской местности – 92,5 процента. Преобладающее значение сельского хозяйства определяло и характер промышленности Черноземья, которая в подавляющей массе была занята переработкой сельскохозяйственной продукции. В целом, на пищеперерабатывающее производство здесь приходилось более 80 процентов всех существующих промышленных предпри-



ятий, имелось и производство строительных материалов на базе местного сырья – песка, глины, мела, торфа и леса.

Местная промышленность неразрывно была связана с местной экономикой, перерабатывала местное сырье и обслуживала своей продукцией местное население. В тех случаях, когда предприятия местной промышленности работали на привозном сырье и осуществлялся вывоз продукции за пределы производящей губернии (например, хлопчатобумажная промышленность), она, тем не менее, была неразрывно связана с местной экономикой, поскольку обслуживала местный товароборот.

Таким образом, в числе главных признаков, определяющих местную промышленность, можно считать переработку местного сырья, организацию и обслуживание местного рынка.

Изучение источников и их анализ показывают, что только на периферии, сталкиваясь с непосредственным потребителем (как правило, крестьянином – для Центрального Черноземья), возможно было в достаточной степени учесть потребности и изучить покупательные способности населения, спрогнозировать ассортимент и возможный объем поставок, наладить закупки у крестьян и доставку того или иного необходимого для промышленного производства сырья. Местные органы промышленности – губернские советы народного хозяйства (губсовнархозы), отделы местного хозяйства (ОМХ), губернские торги (губторги) и др., с одной стороны, были близки к потребителю, к так называемому «низовому рынку», с другой стороны, они подчинялись Высшему совету народного хозяйства, возглавлявшему республиканскую (в указанный период, главным образом, местную промышленность).

Таким образом, через ВСНХ в 20-е годы XX века осуществлялась тесная связь с «местами» – губерниями, а позже – областями РСФСР, в том числе и в Черноземье. В начале 20-х годов XX века, в годы перехода к НЭПу, восстановление и дальнейшее поступательное развитие местной промыш-

ленности Центрального Черноземья превратилось в фактор, серьезно влиявший на восстановительные процессы, имевшие место в регионе. Вместе с тем, представляется целесообразным отметить наличие целого ряда обстоятельств, ослаблявших поступательное развитие промышленности на местах в указанный период.

I. К началу 20-х годов XX века местная промышленность во всех своих формах, включая государственную, частную и кустарно-ремесленную, развивалась в значительной степени стихийно, то есть без общегосударственного плана восстановления. Отсутствие регулирующего механизма вело к тому, что при расширении производства за счет реконструкции уже действующих и пуска новых предприятий часто не учитывались реальные потребности и, главное, возможности «внегубернских» рынков, а также интересы общереспубликанской государственной промышленности. В результате происходило незапланированное столкновение этих интересов, причем важную роль в углублении противоречий играла «стихийная», а потому трудно учитываемая частная и так называемая кустарно-ремесленная промышленность губерний.

II. Сложности планирования крылись, главным образом, в организационных и технических аспектах регулирования местной промышленности: тысячи единиц мелких и мельчайших предприятий, «разбросанных на протяжении тысяч верст, при затратах... на почтовую связь от двух до пяти недель» [3]. Трудности в организации местной промышленности коренились и в отсутствии «единого хозяина»: сколько губерний, областей и автономных республик было в РСФСР – столько числилось и «хозяев». Проконтролировать этих «хозяев» было весьма сложно, поскольку предприятия местной промышленности находились на финансировании местных (включая уездные и волостные) бюджетов и часто финансировались по статьям так называемых «общехозяйственных» расходов, не выделяя в особую графу расходы собственно на промышленные нужды.

III. План деятельности и перспектив развития местных предприятий был необходим, но проблемы усугублялись стремлением центральных органов (прежде всего Госплана и ВСНХ) при его составлении максимально детализировать управление местной промышленностью, вплоть до составления годовых планов на каждое отдельное мелкое и мельчайшее предприятие, что вызывало разбухание административного аппарата, вело к огромной канцелярской переписке и в результате – к параллелю любых управленческих решений как «снизу», так и «сверху».

К 1923 году анализ общероссийской ситуации показал, что при определении приоритетов планирования речь шла не столько об отдельных предприятиях, сколько об отраслях местной промышленности (например, табачной (махорочной), текстильной, кожевенной, сахарной, крахмало-паточной, канатно-веревочной, швейной и др.), причем основная работа по их планированию должна была быть проделана местными органами лишь в рамках общих, «ориентировочных» указаний Госплана и ВСНХ.

IV. При переходе к активным формам НЭПа в 1921-1923 годы правительство РСФСР, стремясь к сосредоточению «командных высот» экономики в своих руках, вынуждено было перейти к созданию «местных» планов развития промышленности. Вместе с тем, финансирование местных предприятий исключительно из средств местных бюджетов делало совершенно нереальной задачу выполнения этих планов. Властные структуры на местах требовали выделения для нужд развития местной промышленности государственных кредитов, поскольку главной бедой местной промышленности была скудость ее оборотных средств, поэтому государственные кредиты ей были жизненно необходимы. Однако центральные тресты, объединившие уже с 1922-1923 годов крупные предприятия общесоюзного и общероссийского значения, «съедали» все средства кредитующих учреждений регионов, и интересы местной промышленности, таким образом, вынужденно отодвигались



на последний план. Руководители ВСНХ всячески подчеркивали, что не ставят перед собой задачу превратить кредитование местной промышленности в разновидность государственного снабжения. В конечном итоге к 1923-1924 годам решено было выделить в особую группу некоторые наиболее важные «местные» отрасли и наиболее крупные предприятия местной промышленности для предоставления им государственных кредитов в первую очередь, по остальным же отраслям и предприятиям предоставить возможность местным органам распределять кредиты в соответствии с местными планами и условиями кредитования.

Но и при такой постановке вопроса в ходе подготовки процесса районирования в стране (для нашего региона – это подготовка образования Центрально-Черноземной области) оставалась весьма острой проблема: из каких критериев оценки целесообразности следует исходить Госплану и ВСНХ при распределении государственных кредитов на нужды местной промышленности между экономическими районами РСФСР? Четких общегосударственных критериев в указанный период выработано не было.

V. Весьма сложным продолжал оставаться вопрос о выстраивании целесообразной и эффективной административной системы управления местной промышленностью.

Как уже отмечалось, местная промышленность находилась в подчинении ВСНХ, губернских советов народного хозяйства, отделов местного хозяйства на уровне губерний, уездов, волостей, а позже районов РСФСР. Сложность проблемы заключалась в двойном административном подчинении губернских советов народного хозяйства: ВСНХ, с одной стороны, и губернских исполнительных комитетов советов – с другой. Что касается ОМХ, то они находились даже в тройном подчинении: ВСНХ, НКВД и губернских исполнительных комитетов советов.

В начале 20-х годов XX века ВСНХ предпринял ряд неудачных

организационных попыток исправить такое положение. Начиная с 1921 года при ВСНХ были организованы (а затем реорганизованы): иногородний отдел местной промышленности; организационное управление местной промышленности; отдел местной промышленности Центрального промышленного экономического управления (ЦПЭУ); отдел местной промышленности экономического управления (ОМЭУ). Все эти попытки провалились. Иногородний отдел и организационное управление ВСНХ имели дело только с организационной стороной деятельности местных органов, самими же промышленными предприятиями управляли главки. Центральное промышленное экономическое управление, напротив, имело дело (через свои производственные секции) только с отраслевыми промышленными объединениями союзного и республиканского значения, а местные хозяйственные органы оказались вне сферы его влияния. Только разделение бюджетов на государственный и местный вместе с распределением промышленности по источникам финансирования создало основу для формирования более четкой структуры организации местной промышленности. Для руководства союзными отраслями и предприятиями было создано Центральное управление государственной промышленностью (цугпром), для предприятий республиканского подчинения – Управление государственной промышленностью (угпром), для управления отраслями и предприятиями местной промышленности был создан так называемый местпром – отдел местной промышленности ВСНХ РСФСР. Местпром, таким образом, стал синтезом иногородне-организационного отдела и Центрального промышленного экономического управления. Он сосредоточил функции организации, управления и регулирования деятельности подведомственных ему предприятий местной промышленности. Деятельность местпрома осуществлялась в середине 20-х годов XX века через распределение его структур в соответствии с принципами экономического районирования: советы народного хозяйства

и отделы местного хозяйства действовали в районах и контролировались районными инспекторами, что улучшало связь ВСНХ со структурами местной промышленности в глубинке: аппарат ВСНХ действовал через анализ и согласование сводных планов и сводных балансов местных предприятий, через плановые обследования на местах, через инструкции и текущую переписку районных инспекторов. В результате он получил возможность не только контролировать, но и серьезно корректировать деятельность отраслей и предприятий местной промышленности [4].

С 1925 года ВСНХ начинает составлять календарные планы обследования и инструктирования совнархозов и отделов местного хозяйства губерний, в том числе Черноземного центра. Руководство аппарата ВСНХ считало, что воздействие местных органов на местное промышленное производство лишь тогда будет реальным и эффективным, когда на местах в составе отделов местного хозяйства дополнительно будут выделены специальные структуры – отделы управления *государственной промышленностью* (угпромы), которые будут концентрировать все функции управления губернского, уездного и волостного подчинения: *административную, финансовую и производственно-техническую*. Функцию общего регулирования (при всей расплывчатости этой формулировки) в ходе дальнейших реформ предполагалось передать в относительно самостоятельные административные подразделения – местные экономические отделы, которые в этом случае получали возможность планировать и решать общие проблемы производства местной частной и кустарно-ремесленной промышленности, местного рынка, торговли и поставки сырья.

Таким образом, с 1921 года по всей территории РСФСР, в том числе и в губерниях Центрального Черноземья (Курской, Воронежской и Тамбовской, а также примыкавшей к ним Орловской), шел активный поиск экономически целесообразных и политически приемлемых организа-



ционных форм функционирования местной промышленности. Источники тех лет отмечают, что в Черноземье (как и в целом по РСФСР) наблюдался активный рост числа промышленных комбинатов, в которые стремились объединить всю губернскую и даже уездную и волостную промышленность. К числу важных плюсов этого процесса возможно было отнести тот факт, что промкомбинаты способствовали концентрации местного промышленного капитала, что создавало возможность экономического выживания при отсутствии государственных кредитов, более широкого привлечения местных промышленных и сырьевых ресурсов для производства, а также более активной реализации продукции на местных рынках [5].

Возвращаясь к проблеме подразделения местной промышленности на виды, необходимо еще раз отметить, что к середине 20-х годов XX века местную промышленность принято было подразделять на три основных вида: государственную, частную и кустарно-ремесленную, в данной статье приоритетное внимание уделяется государственной промышленности Курской губернии.

К задачам, которые ставились советской властью на местах перед государственными предприятиями местной промышленности, следует прежде всего отнести: а) подъем общего уровня местного производства; б) увеличение поступлений в местные бюджеты через налоговые отчисления районного промышленного госсектора; в) создание на основе дополнительных налоговых отчислений так называемых промышленных фондов, которые способствовали бы укреплению местных бюджетов и способствовали технической реконструкции местных предприятий. В условиях отсутствия единой сети общереспубликанского и местных сводных балансов местной промышленности (в 1920-1921 гг. они только начинали создаваться), местные власти были крайне заинтересованы в расширении промфондов, значительная часть губернских и уезд-

ных исполнительных комитетов советов (исполкомов) была обязана передавать часть средств местных бюджетов в промфонды на целевые нужды производства, видя в этом процессе залог того, что хозяйство не будет «топтаться на месте», «проедая» основной капитал, и появится возможность использовать перечисленные в промфонд деньги на техническое переоснащение местного производства. Переоборудование цехов позволило бы поднять производительность труда (весьма низкую на местных предприятиях в сравнении с передовыми общереспубликанскими или центральными), появилась бы возможность работать полный восьмичасовой рабочий день, а не световой, как это было распространено на значительной части предприятий на местах в связи с отсутствием средств на оплату за освещение в темное время суток. Таким образом, промфонды государственных местных предприятий в своей подавляющей части должны были быть использованы на техническое перевооружение и рационализацию производства. Запуск бездействующих и строительство новых предприятий в этих условиях планировались лишь в исключительных случаях и увязывались с наличием дешевого сырья и потребностями местного рынка.

В связи с крайней скудостью оборотных средств местные промышленные фонды существовали не только за счет отчислений от прибыли работающих государственных предприятий. Они пополнялись и от сумм, вырученных от продажи имущества остановленных предприятий, их неликвидных фондов и часто – от продажи таких предприятий целиком. В отчетах середины 20-х годов прошлого века отмечались серьезные недостатки в организации работы местной государственной промышленности. Несмотря на ее значительную роль в местном товарном обороте, отмечалось, что решения одной из главных задач НЭПа – «смычки» промышленного производства с интересами крестьянства – все же не происходило, так как «местная промышленность еще предпочита-

ет интересы накопления «смычке» с крестьянством, не подчиняя последней ни своей политике цен, ни производственной программы. Она не ставит еще себе задачи определить, какие нужны продукты местному крестьянству, какая цена соответствует его покупательному уровню, скорее стихийно идя по линии – дороже продать, больше получить...», – отмечалось в источниках [6]. В связи с процессом образования уездных и волостных бюджетов начался процесс перевода мелких и мельчайших промышленных предприятий с губернского на уездное и волостное финансирование. На практике это означало для большинства из них остановку. В целом по РСФСР к 1923-1924 годам бездействовало более 1000 местных предприятий. ВСНХ предпринимал усилия по опубликованию их списков, что могло бы процессу перераспределения остановленных предприятий (расположенных в селах, деревнях, волостях и уездных городах) по вновь создаваемым районам страны.

В отличие от государственной кустарно-ремесленная промышленность не требовала значительных затрат на основной капитал и больших оборотных средств. Кустарно-ремесленные предприятия на местах целиком были ориентированы на расширение товарного оборота и обслуживали местные (для Центрального Черноземья – в основном крестьянские) нужды. Квалификация на таких предприятиях была, как правило, выше, чем у основной массы рабочих государственной местной промышленности. В 1921-1924 годы ВСНХ ставил перед губернскими отделами местного хозяйства задачу создания экономических условий для развития, укрупнения и кооперирования кустарно-ремесленных предприятий на местах для того, чтобы не позволять частным предпринимателям эксплуатировать кустарей, использовать их труд для организации так называемой крестьянской и городской ремесленной «домашней промышленности», продукцию представителей которой пытались скупать за бесценок многочисленные перекупщики. Губторгам





вменялось в обязанность следить за снабжением кустарей, способствовать объединению их в артели и союзы, укрупнять мелкие и мельчайшие предприятия кустарной промышленности. Вместе с тем, необходимо отметить, что в отчетах с мест прослеживается тенденция пренебрежительного отношения к предприятиям кустарно-ремесленного производства, распоряжения ВСНХ часто оставались для местных властей не руководством к действию, а всего лишь благими пожеланиями.

В условиях НЭПа появились – и число их постоянно увеличивалось – частные предприятия местной промышленности (выкупленные или арендуемые у государства). ВСНХ признавал, что частники также вносили определенную долю в местный товарооборот и обслуживали нужды местного хозяйства и населения. Важным было то, что частные предприятия местной промышленности давали рабочие места и возрождали производство на оставленных, бездействующих предприятиях без дополнительных государственных затрат. В ходе нэповских реформ материалы о частных предприятиях на местах изучались, систематизировались структурами ВСНХ – отделами местного хозяйства и результаты передавались в органы Госплана для

включения этой группы предприятий местной промышленности в процессе планирования народного хозяйства РСФСР.

В целом, увязывая хозяйственные реалии страны с политическими задачами НЭПа, можно утверждать, что перед местными хозяйственниками ставились задачи:

1. Укреплять и расширять число предприятий и отраслей государственной промышленности.

2. Развивать и увеличивать число кустарно-ремесленных промышленных заведений.

3. Изучать и контролировать частную промышленность.

Таким образом, в большинстве губерний местная промышленность составляла своеобразный экономический комплекс по переработке местного сырья (кожи, пеньки, семян подсолнечника, сахарной свеклы, овощей, мяса, молока и т.д.) и производству продукции для местного населения, в основном крестьян (местное сельскохозяйственное машиностроение, местные ремонтные мастерские совхозов и колхозов и пр.). Неразрывная связь с местным сельским хозяйством и крестьянским населением дала возможность в первой половине 20-х годов XX века выделить местную промышленность в составе общегосударственной промышленной структуры в специальное подразделе-

ние, призванное развивать сельскохозяйственное производство и активно способствовать общему укреплению хозяйства на местах.

1. Богданов П. Наши основные задачи // Местная промышленность и торговля. – 1925. – № 1. – С. 3.

2. Цагурия М. Экономическое районирование и задачи ВСНХ // Местная промышленность и торговля. – 1925. – № 2. – С. 3.

3. Шапиро Д. Управление местной промышленностью // Местная промышленность и торговля. – 1925. – № 1. – С. 4.

4. Там же. – С. 6, 8-9, 11.

5. Логвинович Л.И. Об укрупнении промышленных предприятий // Местная промышленность и торговля. – 1926. – № 3. – С. 6.

6. См.: Богданов П. Наши основные задачи // Местная промышленность и торговля. – 1925. – № 3. – С. 10; Государственный архив Белгородской области (ГАБО). – Ф. Р-597. – Оп. 1. – Д. 80; Циркуляры УСУ о проведении анкетного исследования мелкой кустарной промышленности. – Ф. Р-379. – Оп. 1. – Д. 512; Сведения о распределении кустарной промышленности по волостям. – Ф. Р-379. – Оп. 1. – Д. 169; Отчеты о развитии местной промышленности. – Ф. Р-379. – Оп. 1. – Д. 334; доклады о работе предприятий местного значения и др. □

КОНСУЛЬТАНТ ПЛЮС®

СПРАВОЧНЫЕ ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

ООО «РИА ВЕДА» 308007, г. Белгород, пр. Б. Хмельницкого, 86, корп. Б
Тел.: (4722) 31-74-67, 31-74-68, 31-74-63