
**МИНИСТЕРСТВО КАК ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В 1965—1970 ГГ.
(на материалах министерства
легкой промышленности СССР)**

К.А. Кочнева

Кафедра истории Российского государства
Факультет государственного управления
МГУ им. М.В. Ломоносова

Ломоносовский пр-т, 27, корпус 4, Москва, Россия, 119992

В 1965 году руководство СССР приняло решение о восстановлении отраслевой системы управления народным хозяйством и начинает внедрение новых методов планирования и экономического стимулирования на предприятиях. Министерства должны были обеспечить высокую производительность предприятий и успешно реализовать реформу А.Н. Косыгина. Рассмотрим, каково было место, отведенное министерствам в системе государственного управления, как нормативно определенные для них права и обязанности позволяли достичь этих целей.

Изучение развития системы государственного управления представляет интерес не только с точки зрения теории, но и с позиций практики государственного управления. Структура советских государственных учреждений, их взаимосвязь и нормативно-правовое поле деятельности, развитие этой системы требуют тщательного анализа, с тем чтобы этот опыт мог быть учтен и использован современниками. Ключевым органом государственного управления в СССР являлись министерства. На них была возложена полная ответственность за подведомственные им отрасли народного хозяйства. 1965—1970-е гг. — особый этап в истории министерств. Они возобновляют свою деятельность после упразднения совнархозов и приступают к реализации экономической реформы А.Н. Косыгина. От того, насколько эффективно министерства выполняли свои функции, должны были зависеть результаты работы отраслей народного хозяйства СССР и успех внедрения новой системы планирования и экономического стимулирования. Важно рассмотреть, как были определены задачи и функции министерств, какова была их структура, как осуществлялось взаимодействие с другими учреждениями, насколько объем возложенной на них ответственности соответствовал кругу выделенных им полномочий. Приходится констатировать, что деятельность министерств как ключевых органов государственного управления в СССР в этот период до сих пор остается малоизученной. Механизм их функционирования, задачи и область компетенции в 1965—1970 гг. оказались вне поля зрения историков. Между тем в архивах министерств СССР представлен обширный материал для исследования. Важным источником также являются нормативные документы, определявшие правовые рамки деятельности министерств.

Для того чтобы рассмотреть обозначенные вопросы предметно, возьмем для анализа Министерство легкой промышленности СССР. Выбор этого министерства обусловлен рядом обстоятельств. В условиях экономической реформы именно

на предприятиях легкой промышленности были осуществлены первые опыты внедрения новой системы планирования и экономического стимулирования (1). Высокая социальная значимость отрасли — другой фактор, заставляющий обратить особое внимание именно на это министерство. Министерство легкой промышленности СССР осуществляло руководство группой отраслей текстильной и легкой промышленности (2).

Структура центрального аппарата Министерства легкой промышленности СССР была утверждена Постановлением Совета Министров СССР от 23 октября 1965 г. (3). В его состав вошло 36 самостоятельных подразделений (главных управлений). Во главе аппарата стояли министр легкой промышленности СССР и шесть его заместителей (4). В каждое подразделение входили должности начальника подразделения, заместителей начальника, инспектора. Отделы в составе подразделений возглавлялись начальниками отделов и включали, как правило, технолога соответствующей специализации, старших инженеров и обычных инженеров. Каждое подразделение включало несколько отделов и насчитывало от 6 до 80 человек. Весь штат должен был насчитывать 860 человек. Сформировавшаяся структура центрального аппарата Министерства легкой промышленности СССР была типичной для государственного хозяйственного учреждения этого периода. Численность работников центрального аппарата Минлегпрома СССР была довольно скромной. Она оказалась в три раза меньше, чем численность центрального аппарата Минлегпрома РСФСР (5).

В процессе своей управленческой деятельности Министерство легкой промышленности СССР взаимодействовало с центральными органами государственного управления СССР и союзных республик, а также с предприятиями и организациями своей системы. Аналогичным образом с этими учреждениями и организациями взаимодействовали все министерства СССР. К центральным органам государственного управления в СССР относились Совет Министров СССР, органы государственного управления специальной компетенции (государственные комитеты), органы отраслевой компетенции (министерства) (6).

Совет Министров СССР, согласно Конституции, являлся высшим исполнительным и распорядительным органом СССР (7). Деятельность министерств определялась решениями Совета Министров СССР и протекала в рамках, обозначенных его постановлениями (8). Приказы Министра легкой промышленности СССР по таким вопросам, как формирование коллегии министерства, назначение заместителей, отнесение предприятий и учреждений к компетенции министерства, издавались на основании постановлений Совета Министров СССР (9). Значительную часть делопроизводственной документации в архиве Минлегпрома СССР составляют поручения Совета Министров СССР и ответы на них (10). Совет Министров СССР имел право отменять приказы и инструкции министров СССР (11).

Взаимоотношения министерств с центральными органами государственного управления специальной компетенции основывались на правовых актах Совета Министров СССР. Особое значение для деятельности министерств имели такие органы, как Госплан СССР, Госснаб СССР, Госстрой СССР, Государст-

венный комитет по вопросам труда и заработной платы, Государственный комитет по науке и технике (12).

Госплан СССР должен был осуществлять общегосударственное планирование развития народного хозяйства СССР, а также контроль за выполнением народно-хозяйственных планов (13). Перспективные и годовые планы развития народного хозяйства СССР должны были подготавливаться Госпланом на основе предложений министерств. Основные задачи министерств СССР в области планирования включали изучение потребностей отрасли, организацию работы по составлению проектов планов, доведение до союзно-республиканских министерств и предприятий контрольных цифр планов, обеспечение выполнения планов (14). Постановления Госплана СССР в области планирования были обязательными для исполнения всеми министерствами.

Объем переписки Министерства легкой промышленности СССР с Госпланом СССР в 1965—1970 гг. составляет десятки томов (15), что свидетельствует о высокой значимости задачи выполнения государственного плана для Минлегпрома СССР и постоянном взаимодействии с Госпланом. Материалы заседаний коллегии министерства позволяют увидеть, что мониторинг степени выполнения планов отраслью осуществлялся ежеквартально. Подчеркнем, министерства не определяли перспективы развития подведомственной им отрасли, а лишь имели возможность оказывать влияние на процесс планирования.

Аналогичным образом строились отношения министерств с другими государственными комитетами при Совете Министров СССР. Например, в области материально-технического снабжения министерства несли ответственность за снабжение предприятий материалами и оборудованием, они должны были определять потребности в соответствующих поставках, распределять выделенные фонды, осуществлять контроль за реализацией фондов (16). При этом руководство процессом материально-технического снабжения было возложено на Госснаб СССР (17). Он должен был обеспечивать реализацию планов материально-технического снабжения, совершенствовать этот процесс с участием министерств и контролировать их деятельность. Постановления, распоряжения и инструкции Госснаба СССР были обязательными для исполнения министерствами. Недостатки материально-технического снабжения регулярно приводили к сбоям в работе отрасли. Материалы заседаний коллегии Минлегпрома СССР представляют множество примеров, когда проблемы качества выпускаемых изделий были связаны с нехваткой сырья и оборудования (18).

В ходе своей деятельности министерства СССР осуществляли контакты с другими министерствами и ведомствами при разработке и решении межотраслевых вопросов (19). Например, Минлегпром СССР тесно взаимодействовал с Министерством торговли СССР, которое должно было представлять интересы конечных потребителей продукции легкой промышленности. Министерство финансов СССР регистрировало штатную численность и фонд заработной платы Минлегпрома СССР. С Министерством путей сообщения СССР Минлегпром СССР согласовывал логистику поставок сырья и оборудования.

В то время как взаимодействие министерств СССР с центральными органами государственного управления строилось на принципах подчинения и сотрудничества, их отношения с Советами Министров, специальными комитетами и министерствами союзных республик были иными. Область компетенции Советов Министров союзных республик была ограниченной, хотя с 1965 года она постепенно расширялась. Советы Министров союзных республик имели право разрабатывать предложения по развитию отраслей промышленности союзного подчинения (20) и, в установленных случаях, принимать решения по делам управления отраслями (21). Пожелания республиканских Советов Министров должны были учитываться при составлении общесоюзными министерствами проектов годовых и перспективных планов. В целом министерства СССР были наделены более широкими полномочиями в сфере управления предприятиями, чем Советы Министров союзных республик. Структура управления в союзных республиках дублировала общесоюзную систему: там тоже были созданы Госпланы и главные управления материально-технического снабжения. Эти союзно-республиканские органы были подчинены Советам Министров союзных республик и центральному Госплану СССР и Госснабу СССР (22).

Министерства союзных республик находились в двойном подчинении: Советов Министров соответствующих республик и одноименного общесоюзного министерства (23). Их основные функции сводились к передаче информации от предприятий в вышестоящие органы и обратно, кроме того, они должны были контролировать деятельность подведомственных организаций. В системе Минлегпрома СССР республиканским министерствам отводилась роль исполнителей приказов Министра легкой промышленности СССР, а их возможности влияния на процессы планирования и материально-технического снабжения были минимальны. Например, на одном из заседаний коллегии, в ходе обсуждения вопроса выполнения годового плана, многие министры союзных республик обратили внимание на остроту проблемы материально-технического снабжения и обратились к Минлегпрому СССР с просьбой о помощи (24). Коллегия вынесла решение: «Обязать министров легкой промышленности союзных республик ... обеспечить безусловное выполнение точно в установленные сроки всех заданий» (25). Другой характерный пример — в первом квартале 1969 года возникли объективные трудности в выполнении установленного плана: частичная необеспеченность сырьем, последствия стихийных бедствий в некоторых республиках, недоввод в 1968 году производственных мощностей. Коллегия Минлегпрома СССР отразила эти проблемы в проекте решения и также признала, что план на 1969 год требует внесения поправок. Тем не менее, проект решения гласил: «... министерства легкой промышленности союзных республик недостаточно упорно и настойчиво работают по изысканию резервов для обеспечения максимального выпуска товаров народного потребления» (26). Министерствам предлагалось глубже изучить возможности увеличения выпуска продукции.

Исходным звеном в системе министерства СССР являлось предприятие. Согласно Положению о социалистическом государственном производственном предприятии, принятом в 1965 году (27), оно должно было осуществлять хозяй-

ственную деятельность под руководством вышестоящего органа в соответствии с планом экономического и социального развития, на основе хозяйственного расчета. Имущество, находившееся в распоряжении предприятия, являлось государственной собственностью. Предприятие образовывалось по распоряжению вышестоящего органа и действовало на основании утвержденного им устава. Прибыль предприятия распределялась в соответствии с его балансом доходов и расходов, в порядке, устанавливаемом Советом Министров СССР. От полученной прибыли производились отчисления в фонд предприятия для улучшения культурно-бытовых условий работников и совершенствования производства. Деятельность предприятия была целиком подчинена интересам народного хозяйства СССР. Минлегпром СССР имел в непосредственном подчинении более 100 предприятий (28). Остальные предприятия находились в подчинении республиканских министерств. Тем не менее, вопросы создания и строительства новых фабрик на территории союзных республик, перевода предприятий из одной группы по оплате труда в другую решались непосредственно Минлегпромом СССР. Распределение плановых заданий и выделенных материально-технических ресурсов по предприятиям осуществляли местные республиканские органы.

Над основной производственной единицей народного хозяйства СССР — предприятием — возвышалась многоуровневая система органов государственного управления. Общесоюзное министерство не являлось вершиной этой системы — нити государственного управления сходились в Совете Министров СССР. Однако эту картину нельзя назвать полной, не отметив значения Верховного Совета СССР и особой роли в управлении народным хозяйством партийных органов. Верховный Совет СССР утверждал годовой государственный бюджет и представляемый Советом Министров СССР план развития народного хозяйства (29). Контрольные цифры, установленные Верховным Советом СССР, становились отправной точкой при детализации планов в разрезах отраслей и по видам продукции. Минлегпром СССР вел переписку с Президиумом Верховного Совета о развитии легкой промышленности (30).

ЦК КПСС совместно с Советом Министров СССР издавал постановления, определяющие дальнейшее развитие народного хозяйства СССР (31). Помимо этого ЦК КПСС адресовал министерствам поручения и запросы, получая в ответ докладные записки и справки. В архиве Минлегпрома СССР хранится шесть томов переписки с ЦК КПСС с 1965 по 1970 гг. (32). Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС регулярно осуществлял проверку предприятий легкой промышленности (33). Кроме того, действовали республиканские подразделения ЦК КПСС. Например, работу легкой промышленности РСФСР контролировал отдел легкой, пищевой промышленности и торговли по РСФСР ЦК КПСС (34).

Министерства СССР являлись неотъемлемой частью сложной системы органов государственного управления СССР, и каждое решение, каждое действие министерства требовало согласования с тем или иным учреждением. Целевые установки и побуждающие к действию указания исходили от Верховного Со-

та СССР, ЦК КПСС и Совета Министров СССР, выполнявших также контролирующие функции. Доработка, детализация и конкретизация заданий осуществлялась на уровнях государственных комитетов Совета Министров СССР, министерств СССР, Советов Министров союзных республик и их комитетов, республиканских министерств. Каждый из этих органов подчинялся вышестоящему учреждению и контролировал работу нижестоящей организации. Республиканские органы находились в двойном подчинении. Конечным исполнителем государственных заданий являлось предприятие.

Все рассмотренные элементы системы государственного управления составляли единый организм, и вне этого контекста понять смысл и механизм работы каждого органа невозможно. Очевидно, эффективность работы отрасли и успех проведения реформы А.Н. Косыгина зависели не только от результатов деятельности самих министерств, но и, в огромной степени, от функционирования системы в целом. В то время как нормативные акты возлагали на министерства полную ответственность перед партией, государством и народом за состояние и дальнейшее развитие отрасли (35), фактически отведенная им роль и выделенные полномочия не позволяли решать весь объем проблем для обеспечения удовлетворительной работы подведомственных предприятий.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) *Лисицына Л.Н.* Из истории подготовки экономической реформы 1965 г. // *История СССР*. — 1971. — № 2.
- (2) *Кураев А.Н.* Текстильная и легкая промышленность России от зарождения до наших дней. — М., 2003. — С. 9.
- (3) Министерство легкой промышленности СССР. — Ф. 467. — О. 1. — Ед. хр. 8. — Л. 13.
- (4) МЛП СССР. — Ф. 467. — Оп. 1. — Ед. хр. 92. — Л. 9.
- (5) МЛП СССР. — Ф. 467. — Оп. 1. — Ед. хр. 318. — Л. 2.
- (6) Правовое положение министерств СССР. — М., 1971. — С. 122.
- (7) Конституция (Основной закон) Советского Союза Социалистических Республик. — М., 1957. — Ст. 64.
- (8) Конституция СССР. — М., 1957. — Ст. 73.
- (9) МЛП СССР. — Ф. 467. — Оп. 1. — Ед. хр. 8. — Л. 5, 6, 7, 47, 85.
- (9) МЛП СССР. — Ф. 467. — Оп. 1. Ед. хр. 5, 6, 120—126, 349—357, 581—588 и т.д.
- (10) Там же.
- (11) Правовое положение министерств СССР. — М., 1971. — С. 127.
- (12) СП СССР. — 1965. — № 19—20. — Ст. 152; СП СССР. — 1968. — № 17. — Ст. 113.
- (13) СП СССР. — 1967. — № 17. — Ст. 116.
- (14) МЛП СССР. — Ф. 467. — Оп. 1. Ед. хр. 7, 127—146, 358—372, 589—597 и т.д.
- (15) СП СССР. — 1965. — № 19—20. — Ст. 152; СП СССР. — 1967. — № 17. — Ст. 116.
- (16) СП СССР. — 1965. — № 19—20. — Ст. 152; СП СССР. — 1969. — № 13. — Ст. 69.
- (17) МЛП СССР. — Ф. 467. — Оп. 1. Ед. хр. 95. — Л. 28; Ед. хр. 566. — Л. 36; Ед. хр. 567. — Л. 313.
- (18) СП СССР. — 1967. — № 17. — Ст. 116.
- (19) СП СССР. — 1965. — № 19—20. — Ст. 154.
- (20) СП СССР. — 1967. — № 17. — Ст. 118.
- (21) СП СССР. — 1965. — № 19—20. — Ст. 152.
- (22) СП СССР. — 1967. — № 17. — Ст. 116.
- (23) МЛП СССР. — Ф. 467. — Оп. 1. — Ед. хр. 93.

- (24) Там же. — Л. 10.
- (25) Там же. — Л. 202—203.
- (26) СП СССР. — 1965. — № 19—20. — Ст. 155.
- (27) МЛП СССР. — Ф. 467. — Оп. 1. — Ед. хр. 8. — Л. 47—68.
- (28) Верховный Совет СССР. Созыв шестой. Сессия 5. Стенографический отчет. — М., 1965 и др.
- (29) МЛП СССР. — Ф. 467. — Оп. 1. — Ед. хр. 119, 348.
- (30) СП СССР. — 1965. — № 19—20. — Ст. 152, 153, 154.
- (31) МЛП СССР. — Ф. 467. — Оп. 1. — Ед. хр. 3, 116, 347, 580, 940, 1328.
- (32) МЛП СССР. — Ф. 467. — Оп. 1. — Ед. хр. 4, 117, 118.
- (33) ЦК КПСС. Общий отдел. Выписка из описи № 43. Документальные материалы из архива третьего сектора Общего отдела ЦК КПСС. — Ф. 556. Оп. 20. Ед. хр. 149—154.
- (34) СП СССР. — 1967. — № 17. — Ст. 116.

**A MINISTRY AS A DEPARTMENT OF THE SOVIET
ECONOMIC GOVERNMENT IN 1965—1970
(on the materials of the ministry of light industry of USSR)**

K.A. Kochneva

The Chair of history of Russia
School of Public Administration
Lomonosov Moscow State University
Lomonosovsky Ave., 27, building 4, Moscow, Russia, 119992

In 1965 the leaders of the USSR took a decision to restore ministerial system of administration of national economy. At the same time, implementation of a new system of planning and economic incentive in industry begins. Full responsibility for industries functioning and their results was placed on soviet ministries. It is important to analyze what place in the system of administration of the USSR ministries hold, if they were given the appropriate rights to reach the mentioned goals.