

**ИЗ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ  
В КАЗАХСТАНЕ****Сайран Шаймерденовна МУХАМЕДЖАНОВА**

доктор исторических наук, профессор, ученый секретарь Национального университета обороны  
Республики Казахстан, Астана, Республика Казахстан  
nuokz.ndu.ico@gmail.com  
ORCID: отсутствует  
SPIN-код: отсутствует

**История статьи:**

Получена 17.01.2018  
Получена в доработанном  
виде 09.02.2018  
Одобрена 28.02.2018  
Доступна онлайн 13.04.2018

УДК 351/354  
JEL: H10, H11

**Аннотация**

**Предмет.** Совершенствование системы управления отраслями и регионами всегда было и остается весьма актуальным как в послевоенное время, так и в период становления суверенных государств после распада СССР. Поэтому изучение положительного и негативного опыта своей страны и других государств, имеющих с Россией общую историю, очень важно. Распад государств и формирование новых суверенных государств – перманентная тенденция, характерная не только для России и Казахстана, но и для многих регионов мира. Предметом исследования данной статьи является критическое осмысление опыта регионального управления, что имеет не только чисто исторический, но и общенаучный, а также практический интерес.

**Цели.** Анализ положительного и негативного опыта регионального управления отраслями, имеющими оборонное значение в интересах обеспечения военной и в целом национальной безопасности.

**Методология.** Исследование основано на применении системного подхода с использованием методов сравнительного и логического апостериорного анализа.

**Результаты.** Критический анализ накопленного опыта совершенствования методов управления регионами и оборонными отраслями позволил решать важные задачи обеспечения национальной безопасности не только Республики Казахстан, но и других родственных государственных образований и субъектов управления.

**Вывод.** Текущий анализ и принятие адаптивных мер позволили упорядочить существенно изменившуюся систему предприятий. Действовавшее в момент реорганизации управления законодательство о порядке создания, реорганизации и ликвидации предприятий позволило региональным органам управления обосновать требуемый объем правовых полномочий, существенно переработать действующие нормативные акты, изданные в период существования министерств.

**Ключевые слова:** регион, управление, совнархоз, реформа, отрасль

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2018

**Для цитирования:** Мухамеджанова С.Ш. Из истории государственного управления экономикой в Казахстане // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. – 2018. – Т. 14, № 4. – С. 767 – 784.  
<https://doi.org/10.24891/ni.14.4.767>

Конец 1950-х – начало 1960-х гг. для СССР и, в частности, для Казахстана (далее Казахская ССР, КазССР) считаются самыми успешными в развитии советской экономики. Об этом свидетельствовали как темпы экономического роста, так и эффективность общественного производства. Период этот получил название «оттепель», или «бурное хрущевское десятилетие».

Экономическое развитие советского государства к середине 1950-х гг. свидетельствовало о торможении хозяйственного механизма, в основе которого лежала отраслевая, министерская система управления. Многочисленные укрепления и разукрупнения министерств не давали желаемого результата. Руководству страны в лице Н.С. Хрущева проблемы экономики

виделись в недостаточно оптимальных формах управления. Недостатки управления связывались со сверхцентрализацией и бюрократизацией. В связи с этим в течение 1954–1957 гг. были предприняты меры по расширению прав местных органов управления, сокращению управленческого аппарата, значительному расширению функций и прав союзных республик. В отношении промышленности это нашло выражение в передаче из союзного в республиканское подчинение более 11 тыс. предприятий<sup>1</sup>. В ведение КазССР было передано 144 общесоюзных предприятия, в том числе все предприятия цветной металлургии и ряд предприятий промышленности продовольственных товаров, мукомольного хозяйства, химической промышленности, связи, речного транспорта. В республике более чем вдвое увеличился объем промышленного производства. Удельный вес республиканской промышленности достиг 62%<sup>2</sup>. Все эти мероприятия значительно оживили социально-экономическое развитие республики. Тенденция расширения прав союзных республик дала возможность экономистам, юристам, обществоведам обосновать теоретические выводы о том, что такой процесс является закономерностью развития советского государства, и он будет углубляться [1].

Таким образом, к 1957 г. децентрализация в управлении экономикой СССР имела значительные практические шаги и теоретическое обоснование. Все это подвигло руководство страны к осуществлению в 1957 г. главной реформы экономики – к перестройке системы управления промышленностью и строительством по территориальному принципу путем создания экономических административных районов, а для руководства ими – Советов народного хозяйства (совнархозов, СНХ).

Реформа управления промышленностью и строительством 1957–1965 гг. в Казахстане,

<sup>1</sup> Народное хозяйство СССР 1956 г.: стат. Ежегодник. М., 1957. С. 51.

<sup>2</sup> Кунаев Д.А. Казахская ССР на пути нового подъема // Казахстанская правда, 16 апреля 1957 г.

как и в целом в СССР, является одной из недостаточно изученных проблем. Данная тема привлекала значительное внимание экономистов и правоведов конца 1950-х – начала 1960-х гг. Вместе с тем многие вопросы истории реформы в Казахстане остаются открытыми и по сей день. В отрицательной оценке итогов реформы все исследователи – будь-то советские или современные – на редкость единодушны. Примечательно, но факт, что их оценки не выходят за рамки формулировок партийных постановлений 1965 г., вышедших в момент упразднения совнархозовской системы. Хотя в опубликованной литературе подробному научному анализу экономистами и юристами итоги реформы так и не подвергались. После смещения с поста Н.С. Хрущева, упразднения совнархозовской системы управления и ее характеристики в партийных документах как «волюнтаризм» – эта тема в науке потеряла свою актуальность. Позже, в работах экономистов, юристов, историков 1970-х – 1990-х гг. совнархозы лишь упоминались, и исследователи советской системы государственных органов и учреждений к проблеме совнархозов больше не возвращались. Лишь на исходе XX в. возрос интерес к данной тематике в работах А. Пыжикова, В.И. Мерцалова, С.Ш. Мухамеджановой, А.В. Чухно. В них предпринимается попытка изменить отношение к опыту управления промышленностью через совнархозы, наблюдается существенный сдвиг от радикального отрицания (неприятия) к пониманию проделанной в период с 1957 по 1965 г. позитивной работы в демократизации и либерализации форм управления.

Концепция реформы по перестройке системы управления промышленностью и строительством изложена в основном документе – Законе СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» от 10.05.1957. Механизм реализации реформы изложен в постановлениях Совета Министров СССР<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Закон СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» от 10.05.1957 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1957. № 11.

В Казахстане основным документом реформы 1957 г. стал Закон «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством в Казахской ССР» и Закон «Об образовании экономических, административных районов КазССР» от 04.06.1957<sup>4</sup>.

Анализ истории реформы 1957 г. в Казахстане позволяет сделать вывод, что формирование системы территориального управления промышленностью и строительством в республике включала в себя два важных элемента: 1) образование экономических административных районов и 2) создание их руководящих органов государственного управления в виде Советов народного хозяйства – Совнархозов. Таким образом, переход к территориальной системе управления связан с понятиями «экономический административный район» и «Совет народного хозяйства – Совнархоз».

Введенный реформой новый термин «экономический административный район» (всегда писался без запятой) – это административно-территориальная единица специального типа. Она служила территориальной базой для государственного органа – Совета народного хозяйства (совнархоза) данного района [2–5].

В основу районирования было положено существовавшее в тот период административно-территориальное деление. Различие же между ними состояло в целях, служебном назначении и характере органов, образованных в границах этих делений.

Согласно Закону от 10.05.1957 всего было создано 105 экономических административных районов. Из них: 70 – в РСФСР, 11 – в УССР, 9 – в КазССР, 4 – в Узбекской ССР и по одному – в остальных республиках СССР [6]. В целом в СССР в результате реформы создавались районы различного типа:

- 1) республиканские – по союзной республике в целом;
- 2) республиканские – по автономной республике в целом;

<sup>4</sup> Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М., 1986. С. 286.

- 3) краевые;
- 4) областные;
- 5) межобластные, объединяющие несколько областей;
- 6) городской совет в г. Москва [7].

Девять первоначально созданных в Казахстане экономических административных районов можно подразделить на несколько типов: Восточно-Казахстанский, Гурьевский, Кустанайский, Семипалатинский экономические административные районы, объединявшие промышленность и строительство в пределах одноименных областей, – можно отнести к так называемым областным. В то же время экономические административные районы, такие как Актюбинский, объединявший промышленность и строительство Актюбинской и Западно-Казахстанской областей; Алма-Атинский, объединявший промышленность и строительство Алма-Атинской, Джамбулской, Талды-Курганской областей и г. Алма-Аты; Карагандинский, объединявший промышленность и строительство Карагандинской, Акмолинской и Павлодарской областей; Северо-Казахстанский, объединивший промышленные предприятия и стройки Северо-Казахстанской и Кокчетавской областей; Южно-Казахстанский, объединявший промышленность и строительство Южно-Казахстанской и Кызыл-Ординской областей, относились к типу межобластных районов, действовавших в пределах территории нескольких областей. Далее, с образованием краев, экономические административные районы – Целинный, Южно-Казахстанский и Западно-Казахстанский – можно отнести к типу краевых.

Отдельными постановлениями Совета Министров КазССР в каждом экономическом административном районе для непосредственного управления промышленными предприятиями и строительными организациями образовывались Советы народного хозяйства. Утверждалась их структура, состав и назначались председатели. Вскоре Указом Верховного Совета КазССР

они были назначены министрами Казахской ССР<sup>5</sup>.

При рассмотрении понятия «совнархоз» необходимо отметить, что современниками термин «совнархоз» употреблялся весьма широко. Это разнообразие наблюдается как в официальных нормативно-правовых документах – указах, постановлениях правительства, так и в научной литературе и в печати. Первоначально в официальных документах употреблялся термин «Совет народного хозяйства экономического административного района», а позже его повсеместно заменили понятия «совнархоз», «СНХ». Таким образом, термином «совнархоз» обозначался сам Совет, состоящий из председателя, его заместителей и членов – коллегиальный орган государственного управления промышленными предприятиями и строительными организациями в пределах конкретного экономического административного района. Этим же термином обозначался аппарат совнархоза, все его структурные части (отделы, управления). По свидетельству современников, термину «совнархоз» придавалось в обиходе еще более широкое значение – им обозначали любую организацию, любое учреждение, подчиненное совнархозу как органу, и фактически занимающее промежуточное положение между ним и подчиненными ему предприятиями. Например, термин «совнархоз» применялся, когда говорили об отраслевых управлениях совнархоза – трестах, сбыто-снабженческих конторах, базах. Такое словоупотребление было неточным, но поскольку оно существовало, его также нужно иметь в виду, когда речь идет о совнархозах. Все это обязывает нас четко различать совнархоз как коллегиальный государственный орган и совнархоз как советское государственное учреждение.

Вопреки укоренившемуся в научной литературе мнению, что совнархозы были оперативными, мобильными, а главное, простыми по структуре и малочисленными государственными органами, на наш взгляд,

<sup>5</sup> Абишева Т.Т., Кунаев А.Т. Накопительная пенсионная система – итоги развития за 6 лет // Экономическое обозрение. Национальный банк Казахстана. 2003. № 4. С. 24–28.

внутренняя организация совнархозов была достаточно сложна. Сюда входили:

- 1) собственно Совет народного хозяйства (председатель, заместители председателя и члены) – государственный орган, образованный на началах коллегиальности, функционирующий методом коллегиального решения вопросов на своих заседаниях (советах);
- 2) руководящие работники, возглавлявшие совнархоз (председатель и его заместители), действующие самостоятельно в пределах предоставленной им компетенции и несущие персональную ответственность за работу совнархоза в целом;
- 3) подчиненный Совету (органу) аппарат, структурными подразделениями которого непосредственно руководили отдельные члены Совета.

Следует заметить, что ошибочное мнение о простоте структуры совнархозов бытует и в современных учебниках<sup>6</sup>. Думается, что оно в свое время было взято из официальных партийных и советских документов, а также из прессы того времени, которая активно пропагандировала совнархозы [8].

Рассмотрим понятие «совнархоз» сначала как коллегиальный орган управления, а затем как государственное учреждение.

В начале реформы, в период реорганизации управления промышленностью и строительством, при определении состава и характера совнархоза как коллегиального органа ставилась задача найти такой оптимальный вариант, при котором коллегиальность не мешала бы этому органу быть оперативным, постоянно действующим, непосредственно управляющим.

Действительно, первоначально Советы народного хозяйства КазССР, как государственные органы, представляли собой коллегия не слишком широкую по составу.

<sup>6</sup> Акишев Д.Т., Конурбаева Б.М., Жамаубаев Е.К. Финансовый сектор Казахстана за 10 лет // Экономическое обозрение. Национальный банк Казахстана. 2003. № 3. С. 12–29.

Даже такой крупный совнархоз, как Карагандинский, состоял всего из 13 человек: председателя, четырех заместителей, восьми членов Совета. Совнархозы менее крупных экономических административных районов были еще малочисленнее по своему составу. К примеру, Актюбинский и Северо-Казахстанский Советы народного хозяйства состояли из пяти человек: председателя, трех заместителей и одного члена<sup>7</sup>. Все члены совнархоза являлись одновременно руководящими работниками аппарата совнархоза и все они находились на государственной службе в данном учреждении, им непосредственно подчинялась какая-то часть служащих аппарата совнархоза или его отраслевого управления. До 1960 г. в совнархозах Казахской ССР не имелось лиц, привлеченных со стороны, то есть одновременно работающих в других организациях, учреждениях, предприятиях. Позже начинается процесс увеличения численности аппарата управления. В июне 1960 г. Совет Министров КазССР принимает постановление о целесообразности иметь в составе совнархозов руководителей крупных предприятий и строек. Данная тенденция наблюдалась во все время существования совнархозов.

Действующими в тот период нормативными актами, в частности, Положением о совнархозе, круг компетенций между совнархозом, как коллегиальным органом, и руководством совнархоза (председателями и его заместителями) не был разграничен.

Вопросы исключительной компетенции совнархоза как органа – коллегиального руководства подсказывались опытом работы. К 1960 г. во всех совнархозах Казахской ССР круг этих вопросов в основном уже определился. Кроме номенклатурных, сюда входили вопросы перспективного планирования соревнования между предприятиями, вопросы по порядку работы совнархоза, его аппарата и отраслевых управлений. Обязательному обсуждению на

заседаниях Совета подлежали все предложения, которые вносились от имени совнархоза в вышестоящие органы.

Рассмотрим структуру совнархозов как государственных учреждений с точки зрения анализа структуры аппарата совнархозов.

Под аппаратом совнархоза понималась совокупность подчиненных этому органу отделов, управлений и других структурных подразделений с работающими в них государственными служащими. Члены совнархоза – это председатель, заместители, как должностные лица, находящиеся на государственной службе, совместно с подчиненным аппаратом составляли единое, самостоятельное советское учреждение, именуемое иногда все тем же термином «совнархоз», а иногда более точно – «центральный аппарат совнархоза».

Все исследователи отмечали, что важный организационный принцип советского государственного управления заключался в соотношении двух начал – коллегиальности и единоначалия. Как мы уже отмечали, по замыслу реформаторов в организации совнархоза как государственного органа на первый план выдвигалось коллегиальное начало. Вместе с тем аппарат совнархоза, как любое другое государственное учреждение, был построен на основе единоначалия и полной единоличной ответственности руководителя за деятельность подчиненных ему государственных служащих и должностных лиц.

Основными структурными подразделениями совнархозов Казахской ССР, как государственного учреждения, повсеместно являлись функциональные отделы и отраслевые управления<sup>8</sup>. Особенность функциональных отделов состояла в том, что они не могли руководить низовыми звеньями «через головы» отраслевых управлений. Таким образом, функциональные отделы не имели право давать указания непосредственно предприятиям и учреждениям, и

<sup>7</sup> Ахметова Н.Т. Социально-экономическое развитие регионов Республики Казахстан в 2003 г. // Экономическое обозрение. Национальный банк Казахстана. 2004. № 1. С. 59–63.

<sup>8</sup> Бабич В. Сырьевая направленность экономики и структурная перестройка // Экономика и статистика. 2002. № 1.

перечисленные функции их неразрывно связаны с комплексом прав и обязанностей, предоставленных совнархозу. Поэтому не только круг функций, но и круг полномочий был одинаков для всех совнархозов, независимо от объема их деятельности. В образовавшихся (по Закону от 04.06.1957) девяти совнархозах КазССР перечень функциональных отделов был весьма сходен.

При рассмотрении структуры совнархозов КазССР как весьма интересных советских учреждений наиболее спорным является вопрос о месте и роли их отраслевых управлений. Общим во множестве мнений было то, что отраслевые управления достались в «наследство» от министерств. Отраслевые управления как часть структуры совнархоза – эта такая организационная форма, через которую совнархозы осуществляли непосредственное руководство промышленными предприятиями и стройками.

Перечень отраслевых управлений, имевшихся в том или ином экономическом административном районе, отражал состояние, характер и специализацию промышленности данного района, место района в территориальном разделении общественного труда в пределах всей республики. К примеру, в малочисленном Кустанайском совнархозе имелись два управления – управление строительства и строительных материалов и управление материально-технического снабжения и сбыта. В самом большом совнархозе, Карагандинском, существовало семь отраслевых управлений – управление цветной металлургии, управление машиностроения, легкой и пищевой промышленности, строительных материалов, черной металлургии и химической промышленности, материально-технического снабжения и сбыта. Анализируя Положения об отраслевых управлениях, имеющихся в архивах, можно судить о том, что предоставленные отраслевым управлением права вполне обеспечивали им возможность самостоятельно руководить подведомственными предприятиями

и организациями. Начальники отраслевых управлений обладали правами в планировании, финансировании и подборе кадров. Таким образом, по нашему мнению, в системе управления самими предприятиями, основными ячейками экономики, с организацией совнархозов мало что изменилось. При министерской системе управление было трехзвенным: министерство – главк – предприятие. Совнархозовская также предусматривала трехзвенную систему управления промышленностью и строительством внутри экономического района: совет народного хозяйства – отраслевое управление (трест) – предприятие (комбинат).

Справедливости ради следует отметить, что в своей практике совнархозы искали пути устранения промежуточных звеньев управления. Большая работа по усовершенствованию структуры совнархозов проводилась и в Казахстане. В 1959 г. Южно-Казахстанский совнархоз упразднил трехзвенное управление и перешел на двухзвенную систему, стал руководить предприятиями непосредственно. Взамен отраслевых управлений, кроме управления строительства, по наиболее важным отраслям промышленности были созданы производственно-технические отделы, в которых работали восемь-девять квалифицированных инженеров, там не было финансовой и других служб – все сосредоточено было в соответствующих функциональных отделах Совета народного хозяйства. В результате «бумажный поток», идущий на предприятия уменьшился примерно на 25–30%. Улучшились количественные и качественные показатели работы промышленных предприятий района. Думается, что последний вывод был весьма близок к истине. И вот почему.

В своих постановлениях Совет Министров КазССР, перечислив функциональные отделы, обязательно в скобках указывал, что они «на бюджете», то есть финансируются из бюджета, а по отраслевым управлениям указывает – на «хозрасчете», то есть эти

управления содержатся за счет хозяйственного расчета<sup>9</sup>. Бытовало представление, что аппарат отраслевых управлений, в отличие от аппарата самого совнархоза, находится на хозрасчете, то есть окупает самое себя. Фактически же хозрасчета как такого не существовало, поскольку у отраслевых управлений не было оборотных средств, отсутствовал главный признак хозрасчета – хозяйственная деятельность. Все это с достаточной ясностью было доказано исследователями еще в то время<sup>10</sup>. То есть «хозрасчетные права» отраслевых управлений совнархозов Казахстана – это фактически было право распределять и перераспределять накопления предприятий, а также иметь расчетный счет в банке, через который производилось это перераспределение. Конечно же, предприятия были заинтересованы в «освобождении» от промежуточного административно-распределительного органа в виде отраслевых управлений.

Фактически получилось так, что по реформе центр тяжести оперативного руководства промышленностью и строительством перенесен был на места, в экономические административные районы, то есть управление по территориальному принципу устанавливалось в масштабе республики, а отраслевая система управления и специализация промышленности и строительства сохранялась в рамках экономических административных районов. Отраслевая система управления также продолжала применяться при государственном планировании по линии Госплана.

При Совете народного хозяйства экономического административного района на правах совещательного органа действовал технико-экономический совет (ТЭС). Его роль достаточно хорошо была описана в литературе 1960-х гг. Характер этого совещательного органа был в основном однотипен. Остановимся на главных его характеристиках. Техничко-экономические советы создавались при государственном органе (Совете), его

члены в большинстве своем не являлись работниками совнархоза, часто они даже не работали в подчиненных совнархозу организациях и предприятиях; член ТЭС – это была не государственная должность, а общественное поручение. ТЭС не имели служебного аппарата, ученый секретарь и другие лица, обслуживающие ТЭС, находились в штате совнархозов. ТЭС не являлись также структурной частью аппарата совнархоза. В состав технико-экономических советов входили ученые, специалисты различных областей, передовики производства, рабочие-новаторы и т.д. Состав был очень широк и порой включал от 200 до 500 чел.

В 1960-е гг. в советской юридической литературе дискуссионным оставался вопрос о его правовой природе и месте совнархозов в системе органов советского государства. Некоторые авторы отмечали, что Советы народного хозяйства являются органами центра на местах [9]. Другие не без основания указывали на расплывчатость этой формулировки, поскольку она не давала ответа на вопрос о том, «представителем какого центра является совнархоз, какое место занимает он в системе органов государственного управления»<sup>11</sup>.

Известный в прошлом советский правовед И.Н. Ананов называл совнархозы «территориальными общегосударственными органами управления», или проще – «органами государственного управления экономических административных районов». На наш взгляд, первое определение вряд ли можно признать удачным, поскольку термин «общегосударственный» можно рассматривать и в союзном, и в республиканском масштабах. Второе определение было применимо лишь в условиях, когда совнархозы образовывались только по экономическим административным районам. В Казахской ССР дело обстояло гораздо сложнее, поскольку при наличии девяти совнархозов экономических административных районов в 1960 г. был создан общереспубликанский Казсовнархоз –

<sup>9</sup> ЦГА РК, ф. 1137, оп. 1, д. 499, л. 220; 296–297; 300–301; 303–305; 384–385; 408–410; 431; 405–406; 440–442; 507.

<sup>10</sup> Балгимбаев Н.У. Нефтегазовая промышленность Казахстана // Инвестор. 2000. № 2.

<sup>11</sup> Берентаев К.Б. Основные этапы и результаты реформирования экономики Республики Казахстан // Центральная Азия и Кавказ. 1998. № 14.

как вышестоящая инстанция, направляющая и координирующая деятельность последних.

Следует отметить, что в основе всех определений совнархозов был заключен признак территориальной деятельности, который, к сожалению, так и не дал возможности отнести совнархозы либо к местным, либо к центральным органам хозяйственного управления. В этом смысле в свое время правы были свердловские юристы, которые отмечали, что этот вопрос должен решаться дифференцированно, с учетом особенностей создания совнархозов в тех или иных республиках.

На наш взгляд, Советы народного хозяйства КазССР по объему прав приравнивались к центральным органам управления – министерствам, а председатели СНХ – к министрам. По объему полномочий совнархозы даже превосходили министерства. Именно поэтому Советы народного хозяйства ни коим образом не могут быть квалифицированы меньше, чем центральные органы, и уж никак не могут быть отнесены к местным органам.

Вместе с тем совнархозы отличались от министерств по следующим ключевым признакам.

1. Министерства – это центральные, отраслевые, единоначальные органы управления, а совнархозы – коллегиальные, многоотраслевые органы хозяйственного управления, то есть министерства руководили предприятиями одной отрасли на территории всей республики, ответственность за отрасль нес министр, а совнархозы – предприятиями нескольких отраслей, но на территории экономического административного района, ответственность нес Совет народного хозяйства.

2. Министерства, как правило, образовывались, а министры назначались Верховным Советом КазССР. Совнархозы образовывались, их председатели назначались Советом Министров КазССР подобно другим ведомствам, например, управлениям, главным управлениям, комитетам Совета Министров и при Совете Министров КазССР.

3. Формой подчиненности совнархозы отличались от союзно-республиканских министерств, но схожи были с собственно республиканскими министерствами, то есть подчинялись непосредственно Совету Министров КазССР, а через него – Совету Министров СССР.

4. Совнархозы отличались от министерств порядком издания и отмены исходящих от них актов. У министерств все нормативные и ненормативные акты издавались в форме единоличного приказа или инструкции министра. Конституция КазССР установила наименование актов совнархозов – постановления и распоряжения. Как известно, в форме постановления и распоряжения издавались лишь правительственные акты – Совета Министров КазССР. Нет, конечно, полной аналогии. На наш взгляд, наименования актов совнархозов подчеркивало их важное значение как актов коллегиального руководства, принимаемых примерно в таком же порядке, как и правительственные акты. В отличие от правительственных, акты совнархозов касались промышленности и строительства в пределах экономического административного района. По сложившейся практике в совнархозах Казахстана постановления СНХ являлись актами нормативного характера, а распоряжения совнархозов имели конкретно оперативный характер и издавались председателем и его заместителями.

5. По характеру деятельности, по компетенции совнархозы и министерства также имели ряд сходств. Компетенция совнархозов в общем виде определялась Конституцией СССР и Конституцией КазССР (ст. 88а, 51а, 51б), а именно в том, что совнархозы «руководят порученными им отраслями хозяйственной деятельности», то есть промышленностью и строительством. Круг их деятельности устанавливался Положением о совнархозе (ст. 138), где закреплены права и обязанности Совета народного хозяйства в области планирования, капитального строительства, материально-технического снабжения, финансирования и кредитования, труда и заработной платы. В этих областях

совнархозы как коллегиальные органы были наделены такими же правами, какими пользовались министры. Совнархозы имели право самостоятельно устанавливать плановые задания подведомственным предприятиям, использовать ассигнования, выделенные на капитальное строительство, перераспределять материальные ресурсы между предприятиями. Они сами разрабатывали перспективные и текущие планы производства и строительства, обеспечивали повышение технического уровня предприятий, составляли и реализовали планы поставок как внутри экономического административного района, так и за его пределами. Отсюда следует, что взаимоотношения совнархозов с предприятиями и учреждениями, входящими в их систему, были такими же у министерств через свои отраслевые управления – по сути, прямое вмешательство в оперативную деятельность предприятий и учреждений. Несмотря на то, что в июне 1958 г. должность Министра КазССР, установленная для руководящих работников, не возглавляющих министерств, была упразднена, права и полномочия оставались все теми же. На первых порах присвоение совнархозам и их председателям прав министров сделало их самостоятельными, полнокровными органами государственного управления и прямо указало на их подлинное место в системе государственного аппарата.

Все перечисленные сходства и отличия совнархозов от министерств дают нам основания квалифицировать их как центральные органы, отличные от министерств и являющиеся разновидностью ведомств Совета Министров Казахской ССР. Ведомство – это центральный орган управления по каким-либо признакам отличающийся от министерств. Вместе с тем ведомства могут быть отнесены к центральным органам в том случае, если они являются органами Совета Министров или при Совете Министров<sup>12</sup>.

Одним словом, совнархозы были наделены всеми правами, необходимыми для

осуществления хозяйственной и финансовой деятельности не меньше чем министерства, но отличались от них. Именно поэтому они могут быть отнесены к одному из видов ведомств, типа Главных управлений Совета Министров КазССР.

Нами предпринимается попытка дать определение совнархозам Казахской ССР, под которыми будем понимать республиканские, территориальные, многоотраслевые, коллегиальные ведомства Совета Министров КазССР, являющиеся органами руководства промышленностью и строительством экономических административных районов, существовавших в Казахстане в 1957–1965 гг.

Таким образом, как уже было отмечено, реформа управления промышленностью и строительством 1957–1965 гг. в Казахстане, как и в целом в СССР, является одной из малоизученных проблем. Исследователи, как один, повторяют в числе итогов реформы два главных недостатка совнархозовской системы управления – отраслевую несбалансированность и так называемые местнические тенденции<sup>13</sup>.

Прежде всего следует отметить, что это был первый опыт столь широкомасштабного реформирования экономики, и многие негативные проблемы реформы были в ней заложены изначально.

Реформа базировалась на доктрине «управляемого сознательного планового построения нового общества» – социализма и его экономики. Согласно теории Маркса–Ленина о формациях, социализм объективно имеет преимущества перед капитализмом. Имеющиеся недостатки заключены в «неправильном» руководстве. Именно поэтому вся реформа шла в плоскости «совершенствования управления». Недостатки прежней отраслевой, министерской системы виделись в «неправильном», в неэффективном руководстве – в громоздкости аппарата министерств, в отраслевой их структуре, в единоначалии, отраслевой узковедомственности, ведомственной раздробленности, многоступенчатости управления, оторванности

<sup>12</sup> Новейшая история Отечества, XX век. Т. 2 / под ред. О.И. Чистова. М., 1998.

<sup>13</sup> История Отечественного государства и права. Ч. 2. М., 1997.

и отдаленности от производства, от предприятий истроек – отсюда незнание местных особенностей, местных проблем. По этой причине реформаторы в новой системе управления пытались ликвидировать эти недостатки, чем и определились цели и задачи реформы<sup>14</sup> [10, 11].

Есть основания полагать, что в результате разделения территории страны и республики на экономические административные районы предприятия одной отрасли промышленности уже изначально разделились по отдельным Совнархозам<sup>15</sup>. Их дальнейшее развитие было определено пределами района. На смену отраслевой, министерской системе, где предприятия были объединены общностью производства и руководились из одного центра, пришла многоотраслевая система, именуемая в настоящее время кластерной, в которой находились предприятия разных отраслей, объединенные общностью только территории. Именно поэтому укоренившийся в научной и учебной литературе вывод о несбалансированности отраслей, остановки их развития являлся вовсе не итогом реформы – это было заложено в ней с самого начала.

Что касается второго вывода о нарастании местнических тенденций, кочующего из учебника в учебник, так эти тенденции вытекали из другой цели реформы – приблизить руководство к производству на местах для комплексного развития экономических административных районов. Конечно же, совнархозы выполняли эти установки и развивали прежде всего свой экономический район. Было бы странным, если бы они развивали чужой.

Далее система совнархозов изначально не могла обеспечить развитие отраслей, так как не было единого центра по их руководству. Это стало ясно уже к 1960 г. Потребовалось

<sup>14</sup> Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М.: Высшая школа, 1986; Вендиктов А.В. О некоторых организационных проблемах промышленности // Советское государство и право. 1958. № 5; Коток В.Ф., Лужин А.В., Пискотин М.И. Организационно-правовые вопросы дальнейшего управления промышленностью и строительством // Советское государство и право. 1957. № 5; Некоторые вопросы управления промышленностью и строительством в СССР. М., 1960.

<sup>15</sup> ЦГА РК, ф. 1137, оп. 1, д. 452, л. 31.

еще одно звено управления, которое могло бы сочетать территориальное развитие промышленности и ее развитие в отраслевом разрезе. Вскоре таким звеном стали Государственные производственные комитеты при правительстве СССР.

Практика показала, что межсовнархозовские и межреспубликанские поставки плохо выполнялись и часто срывались. Все эти недостатки пытались устранить путем создания Государственных отраслевых комитетов. Но это была полумера. Отраслевые комитеты не оказали решающего влияния на повышение технического уровня промышленного производства. Не имея достаточных прав, они фактически стали консультативными органами, оторванными и от предприятий, и от производства.

Преимуществом новой системы считался отход от министерского единоначалия путем создания небольшого по численности коллегиального органа – Совета народного хозяйства – вместо громоздкого аппарата министерств. Однако реальность была такова, что теперь вместо одного министра руководила коллегия из 13–15 чел., но при этой коллегии имелся точно такой же аппарат управления, как в министерстве, а иногда и больше. К примеру, штатная численность Карагандинского Совнархоза составляла 600 чел., а у бывшего Министерства цветной металлургии КазССР – 240.

В период отраслевого министерского руководства структуру министерств составляли отраслевые управления, которым непосредственно подчинялись предприятия отрасли. Существовала так называемая трехзвенная система управления предприятиями: министерство – главк – предприятие. Причем все они функционировали по принципу единоначалия. При совнархозовской также осталась трехзвенная система подчинения: предприятие – отраслевое управление – Совнархоз. Таким образом, с ликвидацией промышленных министерств и образованием совнархозов установилась территориальная система управления в масштабах республики, то есть процесс децентрализации прошел на

республиканском уровне. Однако внутри совнархозов сохранились управления по отраслям. Отраслевые управления совнархозов сразу начали строиться по типу главных управлений министерств. То есть уже в структуре совнархозов были заложены многие противоречия новой системы управления. Это явление, на наш взгляд, было далеко не случайным. В совнархозы перешли многие руководители министерств, а также рядовые сотрудники. Министерская номенклатура перенесла свои трафареты и традиции в новые аппараты совнархозов.

Опыт работы совнархозов КазССР показал, что, копируя структуры министерств, почти все совнархозы, в том числе и имеющие небольшое число предприятий, образовывали и функциональные отделы и отраслевые управления. В результате после ликвидации министерских ведомственных барьеров в системе совнархозов появились свои ведомственные барьеры: а) между совнархозом и предприятиями, подчиненными отраслевым управлениям; б) между предприятиями, входящими в состав разных отраслевых управлений и в) между предприятиями совнархоза и другими предприятиями в экономическом административном районе. Для предприятий отраслевые управления являлись ничем иным, как передаточной инстанцией для директив вышестоящих органов, не оказывающей никакого влияния на производство. Существовала «фикция» хозрасчета. Это тщательно и изоциренно маскировалось. Фактически никакого хозрасчета не было. Отраслевые управления содержались за счет отчислений от себестоимости продукции подчиненных ему предприятий. Сами управления ничего не производили и не имели оборотных средств. Получаемые от предприятий отчисления отраслевые управления расходовали на содержание своего аппарата и на свои хозяйственные нужды. Таким образом, любому предприятию было невыгодно содержать раздутые управленческие структуры, так как все расходы входили в себестоимость продукции, которая возрастала прямо пропорционально росту аппарата. Вместе с тем отраслевые

управления как основная структурная единица сохранялись вплоть до ликвидации системы совнархозов в Казахстане.

Другой изначально существовавшей проблемой реформы было отсутствие сильной, детально проработанной законодательной базы. В законах не был отражен механизм функционирования нового органа управления. Современники совнархозов неоднократно отмечали отсутствие четкого разграничения компетенции Совета народного хозяйства, как коллегиального органа управления, полномочий председателей и его заместителей. Более того, сложилась, на наш взгляд, парадоксальная ситуация – подчиненные совнархозу отраслевые управления и предприятия функционировали на принципах единоначальной ответственности, а подчинялись коллегиальному органу.

Таким образом, переход к территориальной системе управления требовал издания ряда нормативных актов для регулирования возникающих отношений. В конституционных нормах были определены лишь основы правовых отношений, которые устанавливались между совнархозом и правительством республики. В Положении о совнархозах от 26.09.1957 не был дан исчерпывающий перечень полномочий этих органов. В нем не разграничивались сферы полномочий совнархозов с вышестоящими органами и с подчиненными предприятиями<sup>16</sup>.

С первых дней создания совнархозов в КазССР перед ними встали большие организационные задачи. Необходимо было упорядочить систему перешедших в их ведение предприятий. Действовавшее в момент реорганизации управления законодательство о порядке создания, реорганизации и ликвидации предприятий не давало совнархозам требуемых правовых полномочий. Фактически, продолжали действовать многие нормативные акты, изданные в период существования министерств. Например, порядок организации новых предприятий, их реорганизации и

<sup>16</sup> Целинный Совнархоз. Сводный годовой отчет за 1961 г. // ЦГА РК, ф. 1734, оп. 1, д. 600.

ликвидации регулировался постановлением ЦИК и СНК от 27.03.1936 и постановлением Совета Министров СССР от 04.05.1955. Такое положение создавало большие трудности для практических работников в пользовании и применении столь обширного и одновременно изданного, имеющего различную юридическую силу, нормативного материала<sup>17</sup>. Из-за отсутствия четкого определения компетенции отраслевых управлений и функциональных отделов наблюдался параллелизм в их работе, в результате наметилось разбухание аппарата управления совнархозов. Совершенствование организационных форм, упрощение структуры оставались главной проблемой совнархозов Казахстана весь их период существования. Неоднократные попытки на уровне общесоюзных и республиканских постановлений остановить разрастание аппарата совнархозов оказались малорезультативными. Не была осуществлена кодификация всего действующего законодательства в области управления промышленностью и строительством в Казахстане. Не было издано республиканского Положения о совнархозах.

В конечном итоге логика развития административной системы в сочетании с территориальным принципом управления промышленностью требовала вертикальной централизации совнархозов. Основными ее этапами стали образование 23 июня 1960 г. республиканского Казсовнархоза, 24 ноября 1962 г. – Совета народного хозяйства СССР (СНХ СССР) – как союзного органа, в марте в 1963 г. преобразованного в союзно-республиканский. 13 марта 1963 г. – образование Высшего Совета Народного хозяйства (ВСНХ) СССР. В конечном итоге система управления стала еще более многоступенчатой и громоздкой.

При системе совнархозов руководство научно-исследовательскими и проектно-конструкторскими организациями оказалось оторванным от производства. Государственные комитеты, в ведении которых находились эти организации, не имели права

внедрения своих разработок и ограничивались лишь рекомендациями.

Проведение единой политики в экономике, разработка перспективных и текущих планов, контроль за соблюдением поставок оставался за Госпланами Союза и союзных республик. Структура же Госпланов носила ярко выраженный отраслевой характер. В течение 1957–1964 гг. неоднократно менялся порядок планирования и структура Госплана КазССР, но не менялся его отраслевой характер. Последовательно усложнялась и система общегосударственного планирования экономики. В конечном счете определяющей тенденцией стало восстановление ведомственно-отраслевой системы хозяйственного управления внутри территориальной. Углубление процессов централизации и механического роста однородных организационных единиц в виде Государственных комитетов по координации в начале 1960-х гг., падение темпов роста промышленности свидетельствовали о кризисе реформы.

Таким образом, в экономической сфере, особенно чувствовалось, что руководство страны приступило к масштабной реформе, не имея продуманной программы и проработанной законодательной базы. Нам думается, что это было прямым следствием произведенного при И. Сталине «умертвления» самостоятельности научной мысли экономистов и обществоведов и результатом общего снижения интеллектуального потенциала общества. Только в 1962 г. по всей стране прошла экономическая дискуссия. Концептуальный вакуум подталкивал руководство во главе с Н.С. Хрущевым на путь поспешных, не всегда продуманных действий. Это приводило к настойчивым поискам «панацеи» – чудодейственного средства, способного разом разрешить запутанные проблемы. Решающим средством подъема промышленности виделась реформа управления промышленностью и строительством 1957 г., сельского хозяйства – освоение целины, создание Целинного края и «кукурузная кампания», а всей совокупности общественных проблем – строительство коммунизма к 1980 г.

<sup>17</sup> ЦГА РК, ф. 1137, оп. 1, д. 499, л. 220; 296–297; 300–301; 303–305; 384–385; 408–410; 431; 405–406; 440–442; 507.

В течение 1957–1964 гг. произошел отход от демократических тенденций XX съезда в теории и практике социализма. Реформа начиналась на волне теоретических и политических установок на ликвидацию сверхцентрализации и сверхбюрократизации союзных органов управления и дальнейшего расширения прав союзных республик. После XX съезда КПСС права республик действительно были расширены в сфере законодательства, внутреннего устройства. Вместе с тем установка партийного съезда на внимательный учет национальных различий и особенностей, более широкое предоставление самостоятельности национальным республикам скоро сменилась курсом на достижение всестороннего единства советских наций, с перспективой их полного слияния, стирания границ между республиками. Новая программа КПСС, принятая на XXII съезде в 1961 г. отводила на решение этой задачи 20 лет<sup>18</sup>. Первой в очереди на коммунистическое будущее стояла Казахская Советская Социалистическая Республика. С образованием в течение 1960–1962 гг. в составе КазССР трех краев с «двойным подчинением республиканским органам и непосредственно ЦК КПСС и Совету Министров СССР» – Целинного, Западно-Казахстанского, Южно-Казахстанского – эта перспектива была не столь уж отдаленной. По крайней мере, в течение отведенных 20 лет такого понятия, как Казахстан, возможно, могло и не стать. Этот отход также вел к снижению популярности реформы и к ее свертыванию.

Вместе с тем реформа имела и свои положительные итоги.

1. Обсуждение проекта реформы вылилось в широкую демократическую акцию, в результате которой в Казахстане появилось понятие «общественное мнение». Опубликованные в печати материалы давали представление не только об уровне и проблемах развития экономики Казахстана 1950-х и 1960-х гг., а также о путях их преодоления. И многим путь этот виделся в предоставлении больших свобод, больших

прав и большей самостоятельности субъектам и объектам управления.

2. Реорганизация системы управления дала импульс развитию экономики Казахстана за счет снятия ведомственных барьеров, обеспечения большей оперативности управления, усиления специализации и кооперирования в масштабах административных экономических районов. В ходе реформы многие специалисты сделали наблюдение, что предприятия в период ликвидации министерств и становления Совнархозов были как бы «бесхозными» и получили больше самостоятельности, стали работать значительно лучше. Совнархозы позволили перенести решение многих хозяйственных вопросов на региональный уровень, освободиться от дублирования отдельных видов промышленного производства различными ведомствами, сократить затраты на неоправданные перевозки грузов. В результате было обеспечено комплексное развитие отдельных регионов Казахстана. По существу, впервые в истории республики было развернуто массовое жилищное строительство. Наблюдался интенсивный рост городов. Создавалась единая энергетическая система республики. Завершилась радиофикация, телефонизация. Возросла роль телевидения, практически каждый областной центр украсили телевизионные вышки.

3. Опыт совнархозов привлек внимание руководства страны и республики к экономическим рычагам хозяйствования. Так, впервые в партийных документах (1959 г.) был поставлен вопрос о создании экономических стимулов для предприятий и строительных организаций в деле внедрения новой техники и технологии, комплексной механизации в промышленности и строительстве, автоматизации производства, а также о повышении материальной заинтересованности работников промышленности, строительства и других организаций. Вскоре III Программа КПСС (1961 г.) подчеркнула роль экономических методов управления производством, возрастающее значение таких рычагов, как прибыль, цена, рентабельность, хозрасчет.

<sup>18</sup> ЦГА РК, ф. 1137, оп.1, д. 448, л. 10–11.

4. В период деятельности совнархозов шел интенсивный поиск новых форм управления. В недрах совнархозов зародилось понятие «объединения», или как их называли – «советские фирмы». Это был процесс рационального, эффективного слияния, укрупнения предприятий. Такие начинания получили распространение и в Казахстане. К 1965 г. повсеместно в совнархозах КазССР внедрялись счетно-вычислительные машины, советский вариант компьютеров. Фактически при каждом совнархозе были так называемые машиносчетные станции, то есть компьютерные отделы.

5. С 1962 г. обобщением опыта хозяйствования совнархозов, анализом тенденций экономического развития и выработкой курса на обновление производственного потенциала занималась подкомиссия А.Н. Косыгина – будущего реформатора. В середине 1964 г. ее итоговые документы поступили в Конституционную комиссию Верховного Совета СССР и стали основой экономической реформы 1965 г. В рамках Совнархозов произошло зарождение основных элементов будущей реформы, таких как производственные объединения, хозрасчет, хозяйственная самостоятельность предприятий.

Преобразование системы управления в Республике Казахстан создало основу, которая позволила в последующем обеспечить существенный рост уровня экономики. Если принять ВВП республики 1990 г. за 100%, то за последующее десятилетие показатель (по отношению к предыдущему году) демонстрировал следующую динамику: в 1992 г. – 94,7%; 1994 – 87,4; 1995 – 91,8; 1996 – 100,6; 1997 – 101,5; 1998 – 101,7; 1999 – 102,7; в 2000 г. – 109,5%.

В 1996 г. впервые за последние пять лет был обеспечен рост валового внутреннего продукта к предыдущему году – 0,5%. Уровень инфляции снизился с 60,3% в 1995 г. до 28,7% в 1996 г. и 11,2% в 1997 г. Дефицит государственного бюджета в целом за 1996 г. составил 2,8% к ВВП при 3,9% в 1995 г.

В 1997 г. этот показатель увеличился до 3,6%, но оказался в пределах, согласованных с МВФ.

В 1997 г. закрепились тенденции экономического роста – объем ВВП по сравнению с 1996 г. возрос на 2%, причем рост объема производства ВВП происходил в течение всех кварталов 1997 г., а темпы роста реального ВВП к соответствующему периоду прошлого года шли по возрастающей траектории. Объем промышленной продукции возрос на 4%, перевозок грузов – 3,4%, инвестиций – более чем на 20%.

Безусловно, такая динамика макроэкономических показателей функционирования казахстанской экономики показывает, что на шестом году самостоятельно проводимой экономической реформы удалось приостановить процесс сжатия экономики и, в сочетании с практически завершившимися институциональными преобразованиями, стал возможен переход к новому этапу экономической реформы – этапу оживления экономической активности. Такое развитие ситуации могло бы стать серьезным основанием для оптимистичных утверждений о возможном выводе казахстанской экономики на траекторию устойчивого развития (*табл. 1*).

В переходных условиях экономическое развитие характеризуется серьезными структурными сдвигами, а принятые методы их оценки не адекватны реальности. В частности, сводные показатели экономического роста испытывают сильную зависимость от принятых методик их расчета, которые к настоящему времени не приспособлены к переходным условиям, а заимствованы из опыта стран с более или менее устойчивой экономикой. Так, в связи с разными скоростями спада производства в отдельных отраслях, разнообразием причин свертывания производства, динамичными изменениями цен на отдельные группы товаров и услуг невозможно однозначно трактовать происходящие в экономике структурные сдвиги.

Из данных, представленных в *табл. 1*, видно, что структура ВВП в Республике Казахстан становится близка к структуре производства развитых стран. Однако рост удельного веса услуг в ВВП связан не столько с развитием этой сферы экономики (хотя за 10 лет

независимости появились и активно развиваются новые для нас виды услуг финансового сектора – платные образование и медицина и т.п.), сколько за счет существенного спада реального сектора экономики.

**Таблица 1****Изменение структуры валового внутреннего продукта Республики Казахстан в 1990–2000 гг., %****Table 1****Change in the composition of Kazakhstan's Gross Domestic Product, 1999–2000, percentage points**

<b>ВЭД (отрасль)</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Промышленность.	20,5	30,9	29,1	23,5	24,5	20,7	22	28,2	31,9
Сельское хозяйство	34	23,1	14,9	12,3	12,4	11	8,4	9,9	8,6
Строительство	12	8,7	9,7	6,5	4,4	4,2	4,4	4,8	5,3
Услуги	24	29,9	35,1	47	47,0	59	60,2	52,4	49,4
<b>Итого...</b>	<b>100</b>								

*Источник:* Комитет по статистике МНЭ Республики Казахстан. URL: <http://stat.gov.kz>

*Source:* Committee on Statistics of the Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan.

URL: <http://stat.gov.kz>

## Список литературы

1. *Власюк Л.И., Дёмина О.В.* Эффективные регионы: критерии и классификация // *Пространственная экономика*. 2012. № 1. С. 30–32.
2. *Шеховцева Л.С.* Стратегическое целеполагание развития региона: концептуальные основы // *Экономические науки*. 2007. № 2. С. 72.
3. *Гранберг А.Г.* Стратегия территориального социально-экономического развития России: от идеи к реализации // *Вопросы экономики*. 2001. № 9. С. 15.
4. *Брагина З.В., Киселёв И.К.* Развитие регионов: диагностика региональных различий: монография. М.: ИНФРА-М, 2016. 304 с.
5. *Татаркин А.И.* Саморазвитие территориальных социально-экономических систем как потребность федеративного обустройства России // *Экономика региона*. 2013. № 4. С. 9–25. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/samorazvitie-territorialnyh-sotsialno-ekonomicheskikh-sistem-kak-potrebnost-federativnogo-obustroystva-rossii>
6. *Смирнов В.В.* Повышение эффективности развития экономики субъекта Российской Федерации // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2017. Т. 13, Вып. 5. С. 814–826. URL: <https://doi.org/10.24891/ni.13.5.814>
7. *Аби Нина.* Приватизация в сельском хозяйстве Казахстана // *Вестник Московского университета*. Сер. 13: Востоковедение. 2003. № 3-1. С. 56–66.
8. *Ахметов Д.* Финансовая система Казахстана // *Вопросы экономики*. 1999. № 10. С. 129–132.
9. *Бельчук А.И.* Особенности приватизации в Казахстане // *Вестник Московского университета*. Сер. 13: Востоковедение. 2003. № 3. С. 19–39.
10. *Юдельсон К.С.* Правовые вопросы организации и деятельности Совнархозов. М.: Госюриздат, 1959. 339 с.
11. *Сорокин В.Ф.* Демократический централизм в организации Советов народного хозяйства. В кн.: *Правовые вопросы управления промышленностью и строительством*. Л.: Изд-во ЛГУ, 1956.

## Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

## EXCERPTS ON THE HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION OF KAZAKHSTAN'S ECONOMY

Sairan Sh. MUKHAMEDZHANOVA

National Defense University named after the First President of the Republic of Kazakhstan –  
The Leader of the Nation, Astana, Republic of Kazakhstan  
nuokz.ndu.ico@gmail.com  
ORCID: not available

### Article history:

Received 17 January 2018  
Received in revised form  
9 February 2018  
Accepted 28 February 2018  
Available online  
13 April 2018

**JEL classification:** H10, H11

**Keywords:** region,  
management, sovnrarkhoz,  
reform, industry

### Abstract

**Importance** The article critically reviews the experience of regional governance in the USSR since it is of historical, scientific and practical significance.

**Objectives** The article analyzes positive and negative experience of regional governance in industries, which are important for defense, military and national security as a whole.

**Methods** The research is based on the systems approach using methods of *a posteriori* comparative and logic analysis.

**Results** Critical analysis of the existing experience in improving methods for administration of regions and defense industries allowed to address important issues of the Republic of Kazakhstan and other affiliated governmental institutions and entities.

**Conclusions** Current analysis and adaptive measures considerably harmonized the changed system of enterprises. The legislation on incorporation, reorganization and dissolution of enterprises, which was effective during reorganization, enabled regional authorities to substantiate the required scope of legal rights, make considerable amendments to effective regulations enacted when ministries existed.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2018

**Please cite this article as:** Mukhamedzhanova S.Sh. Excerpts on the History of Public Administration of Kazakhstan's Economy. *National Interests: Priorities and Security*, 2018, vol. 14, iss. 4, pp. 767–784.  
<https://doi.org/10.24891/ni.14.4.767>

## References

1. Vlasyuk L.I., Demina O.V. [Productive regions: Criteria and classification]. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*, 2012, no. 1, pp. 30–32. (In Russ.)
2. Shekhovtseva L.S. [Setting strategic goals of the region's development: Conceptual principles]. *Ekonomicheskie nauki = Economic Sciences*, 2007, no. 2, p. 72. (In Russ.)
3. Granberg A.G. [The strategy of territorial social and economic development of Russia: From idea to implementation]. *Voprosy Ekonomiki*, 2001, no. 9, p. 15. (In Russ.)
4. Bragina Z.V., Kiselev I.K. *Razvitie regionov: diagnostika regional'nykh razlichii: monografiya* [Development of regions: Evaluating regional distinctions: a monograph]. Moscow, INFRA-M Publ., 2016, 304 p.
5. Tatarkin A.I. [Self-development of regional socioeconomic systems as the need for Russia's federal development]. *Ekonomika regiona = Economy of Region*, 2013, no. 4, pp. 9–25. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/samorazvitie-territorialnyh-sotsialno-ekonomicheskikh-sistem-kak-potrebnost-federativnogo-obustroystva-rossii> (In Russ.)

6. Smirnov V.V. [Improving the efficiency of economic development in the constituent entity of the Russian Federation]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National Interests: Priorities and Security*, 2017, vol. 13, iss. 5, pp. 814–826. (In Russ.)  
URL: <https://doi.org/10.24891/ni.13.5.814>
7. Abi Nina. [Privatization in agriculture of Kazakhstan]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 13: Vostokovedenie = Moscow University Bulletin. Series 13. Oriental Studies*, 2003, no. 3-1, pp. 56–66. (In Russ.)
8. Akhmetov D. [Financial system of Kazakhstan]. *Voprosy Ekonomiki*, 1999, no. 10, pp. 129–132. (In Russ.)
9. Bel'chuk A.I. [Peculiarities of privatization in Kazakhstan]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 13: Vostokovedenie = Moscow University Bulletin. Series 13. Oriental Studies*, 2003, no. 3, pp. 19–39. (In Russ.)
10. Yudel'son K.S. *Pravovye voprosy organizatsii i deyatel'nosti Sovnarkhozov* [Legal issues of the organization and activities of Sovnarkhoz's]. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1959, 339 p.
11. Sorokin V.F. *Demokraticheskii tsentralizm v organizatsii Sovetov narodnogo khozyaistva. V kn.: Pravovye voprosy upravleniya promyshlennost'yu i stroitel'stvom* [Democratic centralism in the organization of the National Economy Councils. In: Legal issues of governance in the industrial sector and construction]. Leningrad, Leningrad State University Publ., 1956.

#### **Conflict-of-interest notification**

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.