

ТРАНСФОРМАЦИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ МОДЕЛИ В КАЗАХСКОЙ ССР В 1960-е гг.: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И ПРОТИВОРЕЧИЯ РЕФОРМ

А.Б. Данияров¹, Г.А. Абенова^{2*}

^{1,2}*Шәкәрім университет, Семей, Қазақстан*

E-mail: takca123@mail.ru¹

g.abenova@shakarim.kz^{2*}

¹<https://orcid.org/0009-0005-8826-3327> 2

^{2*}<https://orcid.org/0000-0001-7845-182X>

Аннотация. Статья посвящена комплексному историко-политическому анализу трансформации системы управления промышленностью и строительством в Казахской ССР в 1960-1970-е годы. В центре исследовательского внимания находится реформа управления промышленностью и строительством 1957-1965 годов, представлявшая собой масштабную институциональную попытку децентрализации и перехода от жесткого отраслевого принципа управления к территориальному. В работе подробно рассматриваются процессы создания, реорганизации и функционирования советов народного хозяйства в республике, их двойственная административная природа, а также нарастающие политические и экономические противоречия во взаимоотношениях республиканского управленческого аппарата и союзного центра. Автор анализирует как положительное влияние реформы на региональное развитие Казахстана, выразившееся в расширении его экономических прав, формировании новых промышленных узлов и росте инициативы на местах, так и негативные проявления в виде «местничества» и бюрократического параллелизма. Особое внимание уделяется причинам последующего свертывания децентрализации в 1965 году, продиктованным стремлением союзного руководства восстановить утраченный контроль над ресурсами. В статье аргументированно доказывается, что отказ от территориальной системы и возврат к централизованному отраслевому управлению привели к усилению сырьевой направленности казахстанской экономики, общему макроэкономическому замедлению и формированию предпосылок для латентного кризиса командно-административной модели в 1970-е годы. Исследование базируется на принципах историзма, научной объективности и системного подхода с привлечением широкого круга архивных материалов, нормативно-правовых актов и современной историографии.

Ключевые слова: совнархоз, реформа управления, децентрализация, Казахская ССР, территориальная система, общественно-политическая история, административно-командная система, местничество, партийный аппарат.

Введение

Общественно-политическая история Казахстана в 1960-1970-е годы остается одним из важнейших, концептуально сложных и наименее однозначно оцениваемых периодов для исторической науки. Актуальность данного исследования обусловлена необходимостью глубокого, критического и многофакторного осмысления эпохи, которая традиционно ассоциируется с внешней политической стабильностью, но на деле являлась временем нарастающих системных противоречий и латентного кризиса административно-командной системы управления. Именно в конце 1950-х-первой половине 1960-х годов советское руководство предприняло беспрецедентную попытку реформирования модели управления экономикой, осуществив кардинальный переход от жестко централизованного отраслевого принципа (через союзные министерства) к территориальному управлению через Советы народного хозяйства (совнархозы).

Распад сверхцентрализованных структур и формирование новых механизмов регионального управления - это историческая тенденция, критическое осмысление которой

имеет огромный научно-теоретический и практический интерес для понимания эволюции государственности. Для Казахской ССР реформа по переходу от отраслевого к территориальному принципу управления промышленностью и строительством стала переломным моментом. Законодательной базой реформы послужил принятый в мае 1957 года Закон СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством». В соответствии с этим документом союзные министерства подлежали упразднению, а руководство предприятиями передавалось в экономические административные районы (Минеев, Щипцова, 2023:108). В Казахской ССР первоначально было образовано 9 таких районов и соответствующих им совнархозов.

Эта реформа дала мощный экономический импульс регионам. Из союзного подчинения в ведение Казахской ССР были переданы сотни крупных промышленных предприятий. Промышленность Казахстана с введением совнархозов выпустила продукцию почти на 14 млрд рублей, а плановые показатели успешно перевыполнили 6 из 9 экономических районов республики (Куаналиева, Нуржан, 2022:102).

Однако за фасадом экономических преобразований скрывалась острая политическая борьба. Реформа Н.С. Хрущева проводилась в условиях жесткого противостояния в высших эшелонах власти. Направив свои тезисы на «всемирное обсуждение», Хрущев получил серьезные козыри против своих политических противников (В.М. Молотова, Л.М. Кагановича, Г.М. Маленкова), что позволило ему усилить позиции в центральном аппарате и разгромить оппозицию (Горлов, 2022:71). Инициатор реформы был убежден в ее правильности, хотя и видел опасные тенденции, в частности крен к автаркии, но считал, что контроль со стороны центральных органов нейтрализует эту угрозу (Мерцалов, 2013:88).

На практике территориальная система быстро обнажила свои фундаментальные изъяны. Главной экономической и политической проблемой стало так называемое «местничество». Получив расширенные полномочия, совнархозы начали ставить интересы своего экономического района выше общегосударственных. Это выражалось в том, что при распределении продукции каждый совнархоз стремился в первую очередь обеспечить свои предприятия, что приводило к срыву государственных поставок и нарушению межреспубликанских договоров (Куаналиева, Нуржан, 2022:114).

В то же время реформа привела к колоссальной бюрократизации. Как отмечалось в закрытых партийных докладах того времени (например, в докладе Д.С. Полянского), десятилетие после 1953 года прошло под знаком непрерывных реформ и перестроек. Новая система управления в силу ее непродуманности породила невиданный параллелизм в руководстве, неразбериху и управленческую неэффективность. Совнархозы не обеспечивали реальной возможности для разграничения политического руководства и хозяйственного управления ни в центре, ни на местах (Минеев, Щипцова, 2023:107).

Осознание неэффективности территориальной модели и боязнь потери контроля над региональными элитами заставили союзный центр свернуть реформу. В 1965 году советы народного хозяйства были упразднены, и страна вернулась к централизации и монополии отраслевых министерств. Именно этот поворотный 1963–1965 годы стали моментом, когда траектория институциональных изменений была отвергнута (Винокуров, Гурьянов, 2025:24). Возврат к министерской системе лишил Казахскую ССР инициативы, жестко законсервировал командно-административную модель и предопределил экономическое «торможение» и латентный кризис 1970-х годов.

Материалы и методы исследования

В рамках проведенного нами исследования, при всестороннем изучении ряда вопросов, связанных с реформированием системы управления промышленностью и экономикой в Казахской ССР в 1950-1960-х гг. – созданием советов народного хозяйства (совнархозов), проблемой «местничества» и бюрократического параллелизма, были выявлены объективные противоречия во взаимоотношениях между союзным центром и республиканским аппаратом. В ходе исследования были использованы принципы историзма и научной объективности, а также базовые положения исторического материализма. В то же время для более качественного

проведения исследовательской работы за основу был взят системный подход, позволивший рассматривать государственное управление не статично, а как сложный комплекс взаимосвязанных политических, социальных и экономических элементов в их исторической динамике.

В статье был проведен научно-критический анализ нормативно-правовых актов (законов и постановлений союзного и республиканского правительств), статистических материалов, исследовательских работ, а также мемуарной литературы, содержащей уникальную информацию о событиях и процессах изучаемой эпохи. Главным составляющим в изыскании было применение историко-генетического, историко-структурного и сравнительно-исторического методов. Таким образом, такой комплексный подход к вопросу позволил выявить специфические особенности трансформации системы управления в Казахской ССР, вытекающие из местных политико-экономических условий, наряду с выделением общих закономерностей латентного кризиса административно-командной системы и причин возврата к отраслевому диктату министерств во второй половине 1960-х годов.

Историография общественно-политической истории Казахской ССР в 1960-1970-е годы и, в частности, процесса трансформации системы управления через реорганизацию управления промышленностью (1957-1965 гг.), прошла сложную эволюцию. Концептуальное осмысление этого масштабного исторического прецедента можно разделить на несколько направлений: советскую, современную российскую, казахстанскую и зарубежную историографию. Каждое из этих направлений предлагает свои интерпретации фактов децентрализации, обострения отношений между Центром и регионами, а также причин последующего возврата к ведомственному диктату, предопределившему кризис 1970-х годов. В советской историографии изучение реформы управления промышленностью первоначально носило политико-пропагандистский характер, призванный популяризировать децентрализацию среди населения (Щербакова, 2010:73). Однако после отставки Н.С. Хрущева в 1964 году и восстановления отраслевых министерств в 1965 году, эта тема оказалась в пространстве умолчания или подвергалась жесткой, односторонней критике. Как отмечает С.Ш. Мухамеджанова, в советских трудах 1970-1980-х годов оценки реформы не выходили за рамки формулировок партийных постановлений 1965 года, а сама попытка децентрализации клеймилась как проявление «волюнтаризма» и субъективизма (Мухамеджанова, 2018:768). Советские историки акцентировали внимание исключительно на том, что негативные эффекты от деятельности совнархозов (в первую очередь, нарушение межотраслевых связей) превысили позитивные импульсы на старте реформы (Симонов, 2022:33). При этом игнорировались реальные статистические данные первых лет реформы (например, записки начальника ЦСУ СССР В.Н. Старовского), которые доказывали значительное повышение темпов роста промышленного производства в регионах в 1957-1959 годах (Щербакова, 2010:75).

Современная российская историография кардинально пересмотрела подходы к оценке экономической реформы Н.С. Хрущева, сместив фокус с чисто экономических показателей на анализ скрытой политической борьбы и институциональных противоречий. Исследователь В.Н. Горлов убедительно доказывает, что у реформы 1957 года были глубокие политические мотивы. В условиях жесткого противостояния в Президиуме ЦК КПСС с так называемой «антипартийной группой» (В.М. Молотов, Г.М. Маленков, Л.М. Каганович), Н.С. Хрущеву требовалась мощная социальная опора. Передав реальное управление экономикой на места, инициатор реформы превратил первых секретарей региональных обкомов партии не только в политических, но и в полновластных экономических руководителей своих территорий, тем самым обеспечив себе их лояльность в ЦК (Горлов, 2022:68).

Особое внимание в российских исследованиях уделяется структурным изъянам реформы. В.И. Мерцалов подчеркивает отсутствие этапа полноценной «технической» подготовки преобразований: реформа была чрезмерно радикальной, а ее правовая база - размытой, что изначально создавало пространство для конфликтов (Мерцалов, 2013:90). А.И. Минеев и А.В. Щипцова дополняют этот тезис, указывая на главную политико-правовую проблему совнархозов — они не обеспечивали реальной возможности для разграничения политического

руководства и хозяйственного управления ни в центре, ни на местах (Минеев, Щипцова, 2023:107). В свою очередь, Е.Г. Водичев рассматривает реформу через призму «бюрократического торга», отмечая, что система администрирования постоянно генерировала конфликты между наукой (оторванной от территориального управления) и производством (Водичев, 2021:138). Таким образом, российские ученые сходятся во мнении, что реформа обнажила неспособность советской номенклатуры отказаться от тотального контроля, что привело к ее быстрому свертыванию.

В современной казахстанской историографии проблематика 1960-1970-х годов рассматривается через призму эволюции республиканской автономии и борьбы казахской политической элиты за расширение своих прав. Г.А. Куналиева и С. Нуржан отмечают, что система совнархозов представляла собой альтернативную модель управления экономикой, которая на короткий исторический срок наделила национальные республики реальными полномочиями (Куналиева, Нуржан, 2022:102). Для Казахской ССР это выразилось в передаче из союзного подчинения сотен крупных предприятий (включая всю цветную металлургию) и колоссальном росте промышленного потенциала региона (Мухамеджанова, 2018:768). Казахские авторы подчеркивают двойственную природу совнархозов: с одной стороны, они строились на принципах коллегиальности, с другой – сохраняли элементы жесткого ведомственного диктата. Свертывание этой альтернативной модели управления привело к реставрации министерств, что в долгосрочной перспективе лишило республику экономической инициативы (Куналиева, Нуржан, 2022:103).

Фундаментальный критический анализ постсталинской эпохи в Казахстане представлен в трудах Ж.Б. Абылхожина. Оценивая этот период как «череду обреченных реформ и несостоявшихся деклараций», исследователь вводит концепт «квазимодернизационного характера» проводимых преобразований, подчеркивая, что они на деле не затрагивали глубинную суть централизованной административно-командной системы (Абылхожин, 2020:20). Ж.Б. Абылхожин и другие казахстанские исследователи (З.Г. Сактаганова, Г.М. Байгожина) акцентируют внимание на том, что за фасадом экономического роста 1960-1970-х годов скрывались серьезные дисбалансы: сырьевая направленность экономики Казахстана, игнорирование экологических и демографических интересов региона со стороны московских министерств, а также латентные межэтнические напряжения (например, Целиноградские события 1979 года, вызванные попыткой Центра создать немецкую автономию на территории КазССР).

Важным пластом казахстанской историографии является анализ мемуарной литературы, в первую очередь воспоминаний Д.А. Кунаева. В них отчетливо прослеживается скрытое сопротивление казахстанской элиты волюнтаристским территориальным экспериментам Н.С. Хрущева, таким как попытка создания надрегионального Целинного края с прямым подчинением Москве, что напрямую угрожало территориальной целостности и политической субъектности Казахской ССР (Кунаев, 1994:153).

Зарубежная советология также внесла значительный вклад в осмысление этого периода. Представители «ревизионистской школы» (Ш. Фицпатрик, Р. Дэвис, М. Левин) сместили фокус исследований на анализ противоречий между макроэкономическими целями советских реформ и повседневными социальными практиками управления. Зарубежные авторы (в частности, Дж. Арч Гетти) подчеркивают, что отношения между Москвой и союзными республиками в 1960-е годы строились на сложной системе неформальных договоренностей, лоббизма и политического патронажа, где кампании по децентрализации быстро сменялись страхом потери контроля над национальными окраинами.

Резюмируя историографический обзор, можно констатировать, что в современной науке произошел концептуальный сдвиг от радикального отрицания административно-управленческих преобразований к пониманию ее роли как уникальной попытки либерализации системы государственного управления. Тем не менее, несмотря на обширный массив трудов по истории СССР в целом, проблема влияния управленческих реформ 1960-х годов на политико-экономическое «торможение» 1970-х годов именно в контексте развития Казахской ССР остается недостаточно концептуализированной. Назрела острая научная необходимость в

комплексном анализе того, как демонтаж территориальной системы управления и возврат к жесткой министерской централизации предопределили накопление общественно-политических и межэтнических противоречий в Казахстане в эпоху «развитого социализма». Выявление этих исторических закономерностей составляет основную предметную область данного исследования.

Результаты

К середине 1950-х годов административно-командная экономика Советского Союза подошла к критическому рубежу, когда жесткая централизация и управление через отраслевые министерства стали серьезным тормозом для развития производительных сил. Многочисленные укрупнения и разукрупнения министерств не давали желаемого результата, а ведомственная разобщенность приводила к тому, что предприятия разных министерств, находящиеся в одном регионе, зачастую дублировали друг друга, выпускали непрофильную продукцию с высокой себестоимостью и страдали от нерациональных встречных перевозок (Горлов, 2022:67). К 1957 году в стране насчитывалось свыше 200 тысяч промышленных предприятий и 100 тысяч строек, эффективно управлять которыми из единого союзного центра стало физически невозможно (Куаналиева, Нуржан, 2022:100).

Однако за фасадом экономических проблем скрывалась острая политическая борьба за власть в высших эшелонах Кремля. Реформа, инициированная Первым секретарем ЦК КПСС Н.С. Хрущевым, имела ярко выраженный политический подтекст. В условиях противостояния с так называемой «антипартийной группой» (В.М. Молотов, Г.М. Маленков, Л.М. Каганович), Н.С. Хрущеву требовалась мощная социальная и номенклатурная опора. Переход от отраслевого к территориальному управлению означал ликвидацию союзных министерств и передачу их полномочий на места. Это автоматически превращало первых секретарей региональных обкомов партии не только в политических, но и в полновластных экономических руководителей своих территорий. Таким образом, Н.С. Хрущев, предоставив руководителям обкомов колоссальные экономические рычаги, значительно увеличил количество своих преданных сторонников в ЦК КПСС, что и позволило ему разгромить оппозицию летом 1957 года (Горлов, 2022:68).

Для многих регионов вопрос размеров будущих советов народного хозяйства (совнархозов) стал первостепенным. Партийные руководители на местах настойчиво требовали создания совнархозов в границах их областей, чтобы сохранить полный контроль над экономикой региона. Именно их давление привело к тому, что первоначальные, экономически более обоснованные планы по созданию крупных укрупненных экономических районов были отвергнуты в пользу совпадения границ совнархозов с административными границами областей (Горлов, 2022:69). Законодательной базой этой масштабной трансформации послужил принятый 10 мая 1957 года Закон СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством», согласно которому союзные министерства подлежали упразднению, а руководство предприятиями передавалось совнархозам экономических административных районов (Минеев, Щипцова, 2023:108).

В Казахской ССР основным документом реформы стал республиканский Закон от 4 июня 1957 года «Об образовании экономических административных районов КазССР». В соответствии с ним первоначально территория Казахстана была разделена на 9 экономических районов и соответствующих им совнархозов. Эти районы можно классифицировать на два типа: областные (Восточно-Казахстанский, Гурьевский, Кустанайский, Семипалатинский), объединявшие промышленность в пределах одной области, и межобластные (Актюбинский, Алма-Атинский, Карагандинский, Северо-Казахстанский, Южно-Казахстанский), охватывавшие территории сразу нескольких областей (Мухамеджанова, 2018:768).

Масштабы перераспределения собственности были беспрецедентными. В ходе реформы из союзного подчинения в ведение Казахской ССР было передано 144 крупных общесоюзных предприятия. К ним относился весь комплекс цветной металлургии, а также ряд ключевых предприятий химической, мукомольной промышленности, машиностроения и энергетики. В

результате этого удельный вес республиканской промышленности достиг 62% от общесоюзного объема на территории республики (Мухамеджанова, 2018:768).

Совнархозы представляли собой республиканские территориальные многоотраслевые коллегиальные ведомства Совета Министров КазССР, выступавшие органами руководства промышленностью и строительством (Куаналиева, Нуржан, 2022:102). Для понимания их структуры показателен пример Карагандинского совнархоза, в ведение которого постановлением союзного правительства были переданы такие промышленные гиганты, как Джезказганский, Балхашский и Карсакпайский медеплавильные заводы, комбинат «Карагандауголь», Павлодарский алюминиевый и нефтеперерабатывающий заводы, крупнейшие рудоуправления (Куаналиева, Нуржан, 2022:104).

Двойственность статуса совнархозов заключалась в попытке совместить коллегиальность и жесткое единоначалие. Основными структурными подразделениями выступали функциональные отделы и отраслевые управления. При этом функциональные отделы не имели права руководить предприятиями напрямую, «через голову» отраслевых управлений, что впоследствии породило новые бюрократические барьеры уже внутри самих совнархозов (Мухамеджанова, 2018:770). Важнейшим демократическим фасадом реформы стало создание Техничко-экономических советов (ТЭС) при совнархозах. ТЭС являлись совещательными коллегиальными органами, в состав которых входили ученые, передовики производства, инженеры и партийные работники, не отрывающиеся от основной деятельности. Например, ТЭС Карагандинского совнархоза включал секции по угольной промышленности, цветной металлургии, машиностроению и координировал внедрение рационализаторских предложений, обеспечивая «живую» связь аппарата с производством (Куаналиева, Нуржан, 2022:112).

Первые годы реализации реформы дали мощный импульс экономике Казахской ССР. Промышленность республики выпустила продукцию почти на 14 млрд рублей, а плановые показатели успешно перевыполнили 6 из 9 экономических районов (Куаналиева, Нуржан, 2022:102). Ликвидация министерских перегородок позволила оптимизировать логистику, начать массовое жилищное строительство и комплексно развивать инфраструктуру регионов (создание единых энергетических систем, телефонизация, радиофикация) (Мухамеджанова, 2018:772).

Как свидетельствовали данные секретной записки начальника ЦСУ СССР В.Н. Старовского, реформа обеспечила беспрецедентное повышение темпов производства. За первые два года работы совнархозов прирост валовой продукции значительно превысил дореформенные показатели, а сверхплановая прибыль составила миллиарды рублей (Щербакова, 2010:75). Совнархозы получили право распоряжаться так называемыми нецентрализованными (внеплановыми) капиталовложениями. Исторический анализ показывает, что региональные управленцы распоряжались ими весьма прагматично: значительная часть этих средств направлялась не только на завершение производственных строек, но и на развитие сфер торговли, пищевой и легкой промышленности, строительство школ, жилья и больниц. Политика совнархозов отражала разумное сопряжение интересов производства и социальной сферы, поскольку от наличия жилья и инфраструктуры зависело решение проблемы острого дефицита рабочей силы в регионах (Щербакова, 2010:76).

Однако эти успехи натолкнулись на жесткое сопротивление центрального планирующего аппарата - Госплана СССР и Госплана РСФСР. Упраздненные министерства фактически «переехали» в Госплан, воссоздав внутри него свои отраслевые отделы (Щербакова, 2010:74). Началась бюрократическая война между регионами и центром. Как отмечалось в выступлениях председателей совнархозов того времени, центральные ведомства стали перенимать оперативное руководство, и орган планирования фактически принял на себя ряд распорядительных функций, что привело к избыточной централизации экономических процессов (Щербакова, 2010:75). Это институциональное противостояние показало, что территориальная система управления не может полноценно функционировать в условиях сохранения жесткого централизованного распределения ресурсов.

Самой острой политической и экономической проблемой новой системы стало так

называемое «местничество». Получив расширенные права, региональная номенклатура начала ставить локальные интересы своего экономического района выше общегосударственных. На практике это выражалось в том, что каждый совнархоз при распределении дефицитного сырья и оборудования стремился в первую очередь обеспечить свои подведомственные предприятия, часто с большим резервом, что регулярно срывало межреспубликанские и государственные поставки (Куналиева, Нуржан, 2022:114).

Видя нарастание центробежных тенденций, союзный центр во главе с Н.С. Хрущевым начал предпринимать радикальные и волюнтаристские шаги по перекройке территорий, пытаясь сохранить контроль над сырьевыми богатствами Казахской ССР. В начале 1960-х годов была инициирована попытка создания надрегиональных объединений. В конце 1960 года был образован Целинный край (объединивший пять северных областей Казахстана), который фактически перешел в прямое двойное подчинение Москве и Алма-Ате. Первый секретарь Целинного крайкома Т.И. Соколов, поддерживаемый Н.С. Хрущевым, открыто лоббировал идею придания Целинному краю статуса отдельной союзной республики, что являлось прямой угрозой территориальной целостности Казахстана (Абылхожин, 2020:263).

Эти территориальные эксперименты вызвали резкое, хотя и скрытое, сопротивление казахской политической элиты. В своих мемуарах Д.А. Кунаев описывал жесткие диалоги с Хрущевым: когда союзный лидер заявил о создании Целинного края двойного подчинения, Кунаев прямо возразил: «Это неправильно, Никита Сергеевич, для чего нам кроить землю? Вы чего-то недопонимаете» (Кунаев, 1994:153). Борьба за сохранение суверенитета республики стоила карьеры многим видным государственным деятелям. Так, за открытое несогласие с политикой отторжения казахстанских земель (не только на севере, но и на юге, где хлопкосеющие районы передавались Узбекской ССР) по прямой рекомендации Н.С. Хрущева был смещен с поста Председателя Совета Министров КазССР Жумабек Ташенев (Абылхожин, 2020:263). Эти волюнтаристские шаги центра интерпретировались местной номенклатурой как символические акты подавления национально-территориальной субъектности, продолжавшие сталинские традиции борьбы с этничностью под лозунгами экономической целесообразности.

Стремясь преодолеть издержки местничества и слабую координацию между регионами, союзный центр пошел по пути создания бюрократических надстроек, что в итоге убило саму суть децентрализации управления – оперативность управления на местах. В июне 1960 года был создан республиканский Казахский Совет народного хозяйства (Казсовнархоз) для контроля над областными совнархозами. Затем последовали еще более масштабные шаги: в ноябре 1962 года был образован СНХ СССР, а в марте 1963 года – Высший совет народного хозяйства (ВСНХ) СССР (Куналиева, Нуржан, 2022:113). Управленческая вертикаль стала

невероятно многоступенчатой и громоздкой: предприятие – трест – областной СНХ – Казсовнархоз – Совмин КазССР – СНХ СССР – ВСНХ СССР – Совмин СССР. Совнархозы были лишены права свободно маневрировать ресурсами, любые перераспределения оборудования или кадров теперь требовали многомесячных согласований в Москве (Щербакова, 2010:76).

Наиболее разрушительным политическим экспериментом Хрущева стало разделение в 1962 году партийных органов (вплоть до обкомов) и местных Советов на промышленные и сельскохозяйственные. На одной территории появились два обкома партии и два облисполкома, что привело к колоссальному разбуханию бюрократического аппарата, неразберихе, параличу управления и удвоению руководящих должностей (Абылхожин, 2020:290). Крупнейшие предприятия страны, такие как Семипалатинский мясокомбинат, оказались в ситуации двойного абсурдного подчинения. Эта реорганизация вызвала глубокое недовольство всей партийно-государственной номенклатуры, осознавшей нестабильность собственного положения.

Октябрьский (1964 г.) пленум ЦК КПСС, сместивший Н.С. Хрущева, немедленно отменил деление парторганизаций по производственному принципу, восстановив единые обкомы партии. Вслед за этим, на сентябрьском Пленуме ЦК КПСС 1965 года, было принято историческое решение о полном сворачивании территориально-горизонтальной модели управления и возвращении к централизованной вертикально-отраслевой структуре.

Совнархозы были ликвидированы, а вместо них воссозданы союзные и союзно-республиканские министерства. В октябре 1965 года Верховный Совет Казахской ССР юридически закрепил этот возврат к отраслевой системе, образовав 11 союзно-республиканских министерств (Абылхожин, 2020:306).

Ликвидация совнархозов означала утрату Казахской ССР экономической самостоятельности. Возврат к министерской системе, вошедший в историю как экономическая реформа А.Н. Косыгина 1965 года, изначально предполагал расширение прав предприятий (внедрение хозрасчета, фондов материального стимулирования). В годы восьмой пятилетки (1966-1970 гг.) это дало кратковременный, но мощный эффект: Казахстан занял третье место в СССР по объему валового продукта, активно развивались цветная металлургия и топливно-энергетический комплекс (Абылхожин, 2020:602).

Однако концептуальное противоречие между попытками внедрения рыночных элементов (прибыли, рентабельности) и жестким плановым директивным управлением со стороны московских министерств привело к быстрому затуханию реформы. В 1970-е годы наступила эпоха, традиционно именуемая «застоем». Министерства вновь монополизировали все финансовые и материальные потоки. Ведомственный диктат союзного центра привел к тому, что Казахстан окончательно закрепился в статусе сырьевого придатка (Мухамеджанова, 2018:772).

Министерства, выкачивая природные ресурсы республики, совершенно не заботились о комплексном социальном развитии территорий, игнорируя строительство жилья, дорог и объектов культуры. В экономике процветал ведомственный эгоизм: каждое министерство боролось исключительно за свои показатели, рассматривая Казахстан лишь как ресурсное поле (Абылхожин, 2020:360). Доля тяжелой промышленности (группа «А») в Казахстане достигла 73,3%, в то время как производство товаров народного потребления (группа «Б») оставалось на критически низком уровне в 26,7%, что породило тотальный товарный дефицит (Абылхожин, 2020:630).

Любые попытки низовой инициативы, выходящие за рамки плановой парадигмы, жестко подавлялись аппаратом. Ярким примером столкновения новаторства и реставрированной административно-командной системы стала судьба И.Н. Худенко. В совхозах «Илийский» (1963 г.) и экспериментальном хозяйстве «Акчи» (1969 г.) он внедрил радикальные методы безнарядного хозрасчета, сократив управленческий аппарат в десятки раз и увеличив производительность труда в 6 раз по сравнению со средними показателями по стране (Абылхожин, 2020:108). Однако эти эксперименты, доказавшие высочайшую эффективность автономных экономических моделей, были насильственно свернуты союзно-республиканской бюрократией, поскольку угрожали самому существованию раздутого партийно-государственного управленческого аппарата.

Заключение

С позиций исторического материализма и объективного научного анализа совнархозную реформу (1957-1965 гг.) следует рассматривать как масштабную попытку советского руководства привести формы управления в соответствие с возросшим уровнем развития производительных сил. Для Казахстана этот период ознаменовался значительным расширением экономической самостоятельности: передача сотен предприятий в ведение республики дала мощный первоначальный импульс промышленному росту и комплексному развитию регионов (Мухамеджанова, 2018:768). Реформа наглядно продемонстрировала способность республиканских управленческих кадров эффективно руководить сложными производственными процессами (Куаналиева, Нуржан, 2022:118).

Вместе с тем, территориальная модель объективно столкнулась с рядом системных ограничений. В условиях единой плановой экономики передача широких полномочий на места без внедрения соответствующих рыночных механизмов саморегуляции закономерно породила приоритет региональных интересов над общегосударственными (проблему «местничества») и усложнила межотраслевую координацию (Симонов, 2022:42). Государственный аппарат, выступавший в роли выразителя интересов коллективного собственника, стремился сохранить

макроэкономический баланс страны, что в конечном итоге обусловило отказ от территориальной децентрализации.

Возврат к централизованному управлению в 1965 году позволил восстановить единую техническую политику и дал мощный импульс в годы восьмой пятилетки, однако в долгосрочной перспективе он закрепил экстенсивный путь развития и преимущественно индустриально-сырьевую специализацию казахстанской экономики. Игнорирование необходимости глубинной трансформации производственных отношений в пользу лишь организационно-административных перестроек привело к постепенному снижению темпов экономического роста и накоплению структурных дисбалансов в 1970-е годы, что в последующем стало одной из объективных предпосылок системного кризиса советской экономической модели.

Список литературы

Абылхожин Ж.Б. Постсталинский период в истории советского Казахстана: череда обреченных реформ и несостоявшихся деклараций (1953—1991 гг.). Алматы: КБТУ, 2020. 360 с.

Винокуров С.С., Гурьянов П.А. Макроэкономический эффект хрущевской экономической реформы // Terra Economicus. 2025. Т. 23, No 2. С. 21–42. <https://doi.org/10.18522/2073-6606-2025-23-2-21-42>.

Водичев Е.Г. В траектории экономических реформ: наука и научная политика в годы «хрущевского десятилетия» // Уральский исторический вестник. 2021. No 4 (73). С. 135–144. [https://doi.org/10.30759/1728-9718-2021-4\(73\)-135-144](https://doi.org/10.30759/1728-9718-2021-4(73)-135-144).

Горлов В.Н. Политические причины принятия решения об экономической реформе 1957 года в СССР // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Общественные науки. 2022. Вып. 4 (849). С. 67–73. https://doi.org/10.52070/2500-347X_2022_4_849_67.

Куаналиева Г.А., Нуржан С. История и современность исполнительной власти Республики Казахстан: монография. Алматы: Қазақ университеті, 2022. 236 с.

Кунаев Д.А. От Сталина до Горбачева (В аспекте истории Казахстана). Алматы: Санат, 1994. 352 с.

Мерцалов В.И. Эволюция совнархозовской реформы 1957–1965 гг. и вопросы районирования в Восточной Сибири // Известия Иркутского государственного университета. Серия «История». 2013. No 1 (4). С. 86–100.

Минеев А.И., Щипцова А.В. Советы народного хозяйства в условиях реформирования экономики и системы управления регионами СССР (1957–1962) // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2023. Т. 9, No 2. С. 107–119. <https://doi.org/10.30914/2411-3522-2023-9-2-107-119>.

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

Симонов М.А. Опыт осуществления на практике территориального, вместо отраслевого, принципа управления промышленностью и строительством в СССР в 1957–1965 гг. // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Исторические науки. 2022. Т. 4, No 3. С. 33–43. <https://doi.org/10.37313/2658-4816-2022-4-3-33-43>.

Щербакова Т.И. Реформа управления промышленностью 1957–1964 гг.: проблемы осуществления и результаты // Экономическая история. 2010. No 2. С. 73–76.

А.Б. Данияров¹, Г.А. Абенова^{2*}

^{1,2}*Шәкәрім университеті (Семей, Қазақстан)*

**1960-шы ЖЫЛДАРДАҒЫ ҚАЗАҚ КСР-ІНДЕГІ БАСҚАРУ МОДЕЛІНІҢ
ТРАНСФОРМАЦИЯСЫ: ТАРИХИ ТӘЖІРІБЕ ЖӘНЕ РЕФОРМАЛАР**

ҚАЙШЫЛЫҚТАРЫ

Аңдатпа. Мақала 1960–1970-ші жылдардағы Қазақ КСР-індегі өнеркәсіп пен құрылысты басқару жүйесінің трансформациясын кешенді тарихи-саяси тұрғыдан талдауға арналған. Зерттеудің басты назарында орталықтандыруға және қатаң салалық басқару қағидатынан аумақтық қағидатқа көшуге бағытталған ауқымды институционалдық талпыныс болған 1957–1965 жылдардағы өнеркәсіп пен құрылысты басқару реформасы тұр. Жұмыста республикадағы халық шаруашылығы кеңестерінің құрылу, қайта құрылу және жұмыс істеу үдерістері, олардың екіжақты әкімшілік сипаты, сондай-ақ республикалық басқару аппараты мен одақтық орталық арасындағы қарым-қатынастарда өрши түскен саяси және экономикалық қайшылықтар егжей-тегжейлі қарастырылады. Автор реформаның Қазақстанның өңірлік дамуына, оның экономикалық құқықтарының кеңеюіне, жаңа өнеркәсіптік тораптардың қалыптасуына және жергілікті жерлердегі бастамалардың артуына тигізген оң ықпалын да, сонымен қатар «жершілдік» пен бюрократиялық параллелизм түріндегі жағымсыз көріністерін де талдайды. Одақтық басшылықтың ресурстарға деген жоғалған бақылауды қалпына келтіру ұмтылысынан туындаған, 1965 жылы орталықсыздандыруды тоқтатудың себептеріне ерекше назар аударылады. Мақалада аумақтық жүйеден бас тарту және орталықтандырылған салалық басқаруға қайта оралу Қазақстан экономикасының шикізаттық бағытының күшеюіне, жалпы макроэкономикалық бәсеңдеуге және 1970-ші жылдардағы әкімшіл-әміршіл модельдің жасырын дағдарысы үшін алғышарттардың қалыптасуына әкеп соқтырғаны дәйекті түрде дәлелденеді. Зерттеу мұрағаттық материалдардың, нормативтік- құқықтық актілердің және заманауи тарихнаманың кең ауқымын тарта отырып, тарихилық, ғылыми объективтілік және жүйелілік тәсіл қағидаттарына негізделген.

Түйін сөздер: совнархоз, басқару реформасы, орталықсыздандыру (децентрализация), Қазақ КСР, аумақтық жүйе, қоғамдық-саяси тарих, әкімшіл-әміршіл жүйе, жершілдік, партия аппараты.

A.B. Daniyarov¹, G.A. Abenova^{2*}

^{1,2}*Shakarim University, Semey, Kazakhstan*

TRANSFORMATION OF THE MANAGEMENT MODEL IN THE KAZAKH SSR IN THE 1960S: HISTORICAL EXPERIENCE AND CONTRADICTIONS OF REFORMS

Abstract. The article provides a comprehensive historical and political analysis of the transformation of the industrial and construction management system in the Kazakh SSR during the 1960s and 1970s. The research focuses on the 1957 to 1965 management reform, representing an institutional attempt at decentralization by transitioning from a strict sectoral management principle to a territorial one. The paper examines the creation and functioning of the councils of national economy. It explores their dual administrative nature and the growing political and economic contradictions between the republican apparatus and the union center. The author analyzes the reform's positive impact on Kazakhstan's regional development, expansion of economic rights, and growth of local initiative, while addressing negative manifestations like localism and bureaucratic parallelism. Special attention is paid to the reasons for the subsequent curtailment of decentralization in 1965, dictated by the union leadership's desire to restore lost control over resources. The article proves that returning to centralized sectoral management strengthened the raw material orientation of the Kazakhstan economy. This caused an overall macroeconomic slowdown, forming prerequisites for the latent crisis of the administrative command model in the 1970s. The research relies on historicism, drawing on archival materials and modern historiography.

Keywords: sovnrarkhoz, management reform, decentralization, Kazakh SSR, territorial system, socio-political history, administrative-command system, localism, party apparatus.

References

- Abylkhozhin Zh.B., 2020. Poststalinskiy period v istorii sovetskogo Kazakhstana: chereda obrechennykh reform i nesostoyavshikhsya deklaratsiy (1953—1991 gg.). [The post-Stalin period in the history of Soviet Kazakhstan: a series of doomed reforms and failed declarations (1953–1991)]. Almaty: KBTU. 360 p. [in Russian].
- Vinokurov S.S., Guryanov P.A., 2025. Makroekonomicheskiy effekt khrushchevskoy ekonomicheskoy reformy. [Macroeconomic effect of Khrushchev's economic reform] // Terra Economicus. Vol. 23. No 2. P. 21–42. [in Russian]. <https://doi.org/10.18522/2073-6606-2025-23-2-21-42>.
- Vodichev E.G., 2021. V traektorii ekonomicheskikh reform: nauka i nauchnaya politika v gody «khrushchevskogo desyatiletia». [In the trajectory of economic reforms: science and science policy in the years of the "Khrushchev's decade"] // Uralskiy istoricheskiy vestnik. No 4 (73). P. 135–144. [in Russian]. [https://doi.org/10.30759/1728-9718-2021-4\(73\)-135-144](https://doi.org/10.30759/1728-9718-2021-4(73)-135-144).
- Gorlov V.N., 2022. Politicheskie prichiny prinyatiya resheniya ob ekonomicheskoy reforme 1957 goda v SSSR. [Political reasons for the decision on economic reform in 1957 in the USSR] // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta. Obshchestvennye nauki. Iss. 4 (849). P. 67–73. [in Russian]. https://doi.org/10.52070/2500-347X_2022_4_849_67.
- Kuanalieva G.A., Nurzhan S., 2022. Istoriya i sovremennost ispolnitelnoy vlasti Respubliki Kazakhstan: monografiya. [History and modernity of the executive power of the Republic of Kazakhstan: monograph]. Almaty: Qazaq universiteti. 236 p. [in Russian].
- Kunaev D.A., 1994. Ot Stalina do Gorbacheva (V aspekte istorii Kazakhstana). [From Stalin to Gorbachev (In the aspect of the history of Kazakhstan)]. Almaty: Sanat. 352 p. [in Russian].
- Mertsalov V.I., 2013. Evolyutsiya sovnarkhozovskoy reformy 1957–1965 gg. i voprosy rayonirovaniya v Vostochnoy Sibiri. [Evolution of the sovnarkhoz reform 1957-1965 and questions of zoning in Eastern Siberia] // Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Istoriya». No 1 (4). P. 86–100. [in Russian].
- Mineev A.I., Shchiptsova A.V., 2023. Sovety narodnogo khozyaystva v usloviyakh reformirovaniya ekonomiki i sistemy upravleniya regionami SSSR (1957-1962). [Councils of national economy in the conditions of reforming the economy and regional management system of the USSR (1957-1962)] // Vestnik Mariyskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Istoricheskie nauki. Yuridicheskie nauki». Vol. 9. No 2. P. 107-119. [in Russian]. <https://doi.org/10.30914/2411-3522-2023-9-2-107-119>.
- Mukhamedzhanova S.Sh., 2018. Iz istorii gosudarstvennogo upravleniya ekonomikoy v Kazakhstane. [Excerpts on the history of public administration of Kazakhstan's economy] // Natsionalnye interesy: priority i bezopasnost. Vol. 14. No 4. P. 767-784. [in Russian]. <https://doi.org/10.24891/ni.14.4.767>.
- Simonov M.A., 2022. Opyt osushchestvleniya na praktike territorialnogo, vmesto otraslevogo, printsipa upravleniya promyshlennostyu i stroitelstvom v SSSR v 1957-1965 gg. [The experience of practical implementation of the territorial, instead of sectoral, principle of managing industry and construction in the USSR in 1957-1965] // Izvestiya Samarskogo nauchnogo tsentra Rossiyskoy akademii nauk. Istoricheskie nauki. Vol. 4. No 3. P. 33-43. [in Russian]. <https://doi.org/10.37313/2658-4816-2022-4-3-33-43>.
- Shcherbakova T.I., 2010. Reforma upravleniya promyshlennostyu 1957-1964 gg.: problemy osushchestvleniya i rezultaty. [Management reform of industry 1957-1964: problems of fulfillment and results] // Ekonomicheskaya istoriya. No 2. P. 73-76. [in Russian].

Сведения об авторах

Данияров Асхат Бакперович – магистрант, НАО «Шәкәрім университеті», Семей, Казахстан.
Абенова Гүльнур Атымтаевна – кандидат исторических наук, ассоциированный НАО «Шәкәрім университет», Семей, Казахстан.

Авторлар туралы мәліметтер

Данияров Асхат Бақперович – магистрант, «Шәкәрім университеті» КеАҚ, Семей, Қазақстан.
Абенова Гульнур Атымтаевна – тарих ғылымдарының кандидаты, қауымдастырылған профессор, «Шәкәрім университеті» КеАҚ, Семей, Қазақстан.

Information about the authors

Daniyarov Askhat Bakperovich – Master's student, Shakarim University, Semey, Kazakhstan.
Abenova Gulnur Atymtaevna – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Shakarim University, Semey, Kazakhstan.

Вклад авторов

Данияров Асхат Бақперович – осуществил сбор и систематизацию архивных и статистических материалов, провёл историографический и источниковедческий анализ, подготовил заключение, оформил библиографический список.

Абенова Гульнур Атымтаевна – разработала концепцию и структуру исследования, определила теоретико-методологические основы работы, участвовала в обсуждении и интерпретации полученных данных, обобщила результаты, подготовила окончательный вариант статьи.

Авторлардың үлесі

Данияров Асхат Бақперович – архивтық және статистикалық материалдарды жинақтап, жүйеледі, тарихнамалық және деректемелік талдау жүргізді, мақаланың қорытындысын дайындады, әдебиеттер тізімін рәсімдеді.

Абенова Гульнур Атымтаевна – зерттеу жұмысының тұжырымдамасы мен құрылымын әзірледі, теориялық-әдістемелік негіздерін айқындады, алынған деректерді талқылауға және интерпретациялауға қатысты, нәтижелерді қорытып, мақаланың соңғы нұсқасын дайындады.

Author contributions

Daniyarov Askhat Bakperovich – collected and systematized archival and statistical materials, conducted historiographical and source analysis, prepared the conclusion, formatted the bibliography, *Abenova Gulnur Atymtaevna* – developed the concept and structure of the study, defined its theoretical and methodological foundations, participated in the discussion and interpretation of the obtained data, summarized the results, and prepared the final version of the article.

Поступила в редакцию 26.12.2025

Поступила после доработки: 28.02.2026

Принята к публикации 29.03.2026