

УДК 34(091)

DOI [10.17150/2072-0904.2015.6\(2\).30](https://doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(2).30)

**М. А. Сафонов**

*Сибирская академия права, экономики и управления,  
г. Иркутск, Российская Федерация*

## **ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИРКУТСКОЙ ГУБЕРНСКОЙ ПЛАНОВОЙ КОМИССИИ В 1921–1926 ГОДАХ**

**Аннотация.** Дан анализ организационно-правовых основ деятельности плановой комиссии в Иркутской губернии в 1921–1926 гг. Рассмотрены подходы в реализации государственной политики усиления плановых начал в Иркутске, обозначены основные направления деятельности государственных органов, отвечающих за ее реализацию. Описаны некоторые ключевые мероприятия местных органов государственной власти, игравшие важную роль в формировании нового подхода к регулированию экономических процессов в стране. Представлен краткий обзор основных документов, определяющих правовое положение губернской плановой комиссии, отмечены некоторые характерные особенности ее работы и работы других государственных органов Советского государства в Иркутской губернии. Указаны сведения о структурах, чье существование оправдало себя в смысле достижения определенных положительных результатов в деле повышения эффективности народного хозяйства.

**Ключевые слова.** Госплан; история государства и права; советский государственный аппарат; новая экономическая политика; плановая комиссия; планирование; районирование; Иркутская губерния.

**Информация по статье.** Дата поступления 27 октября 2014 г.; дата принятия к печати 9 февраля 2015 г.; дата онлайн-размещения 17 марта 2015 г.

**M. A. Safonov**

*Siberian Academy of Law, economics and Management,  
Irkutsk, Russian Federation*

## **LEGAL AND ORGANIZATIONAL BASICS OF ACTIVITIES OF IRKUTSK PROVINCIAL PLANNING COMMISSION IN THE YEARS OF 1921–1926**

**Abstract.** The article analyses organizational and legal basics of the planning commission activities in Irkutsk Province in 1921–1926. It considers the approaches to implementing governmental policy of increasing the planning principles in Irkutsk, identifies the major directions of activities of the governmental bodies responsible for their implementation. It describes some key measures of the public authorities' local bodies that played an important role in forming a new approach to regulating economic processes in the country. It presents a brief review of the main documents determining the legal position of the provincial planning commission, identifies certain characteristic features of its activities and the work of some other governmental bodies in Irkutsk Province. It brings forward the information about the structures which existence had justified itself in terms of obtaining certain positive results in increasing the efficiency of the national economy.

**Keywords.** Gosplan; history of state and law; Soviet state machine; new economic policy; planning commission; regionalization; Irkutsk Province.

**Article info.** Received October 27, 2014; accepted February 9, 2015; available online March 17, 2015.

Планомерное управление производством как неотъемлемый атрибут социалистического строя впервые был обозначен классиками марксизма еще в середине XIX в. [9, с. 129]. Перевод народного хозяйства на плановые начала для большевиков, пришедших к власти в 1917 г., являлся не просто политическим лозунгом, но насущной задачей, требующей решения. Для этого активно изучался и зарубежный опыт. В начале XX в. в промышленно-развитых странах начала складываться определенная практика сращивания финансово-промышленных монополий и госаппарата, появлялись некоторые признаки плановости в производстве. Ярким примером может служить кайзеровская Германия в предвоенные и военные годы [3, с. 36]. Данный опыт, в частности, был взят на вооружение большевиками при создании концепции «государственного капитализма» в России в 20-е гг. прошлого века [5, с. 630].

Советское государство приступило к внедрению экономического планирования сразу после относительной стабилизации военной обстановки и укрепления новых органов власти на местах. Начиная с 1920 г. Совет труда и обороны (СТО) занимался подготовкой единых народнохозяйственных планов РСФСР, вносил их на утверждение ВЦИК. Восприятие экономического планирования, как самостоятельного направления государственной политики, привело к созданию декретом СНК от 22 февраля 1921 г.<sup>1</sup> специального органа в рамках СТО — Государственной плановой комиссии РСФСР (Госплан), который действовал через широкую сеть отраслевых и территориальных секций, взаимодействуя со структурами, подчиненными Высшему совету народного хозяйства (ВСНХ), и экономическими советами (экосо), подконтрольными СТО.

В рамках губерний и областей секциями Госплана являлись областные (облпланы) и губернские (губпланы) плановые комиссии, предоставляющие собственные плановые проекты в Госплан в качестве материала для составления общегосударственного хозяйственного плана [1, с. 32].

В Иркутской губернии вопросами планирования занималась Иркутская губернская плановая комиссия (Губплан), образованная при Губэкосо в июне 1921 г. в составе 3 чел.<sup>2</sup>

До октября 1923 г. компетенция Губплана определялась Положением об областных плановых комиссиях, изданным Постановлением ВЦИК и СНК от 17 июня 1922 г. В соответствии с данным документом и руководящими указаниями Госплана и областных экосо плановые комиссии обязаны были вести разработку перспективного и текущего планов хозяйства области. Созданные комиссиями планы рассматривались в областных экосо, а затем отправлялись в Госплан<sup>3</sup>.

В своей работе облпланы опирались на работу ведомственных областных органов, корректируя их плановые предположения и сводя их в областной хозяйственный план. Для осуществления своих обязанностей облпланам предоставлялось право непосредственного сношения со всеми областными государственными учреждениями, с другими областными плановыми комиссиями и Госпланом. Все государственные и советские органы, с которыми облпланы вступали в рабочий контакт, обязаны были предоставлять в комиссии все требуемые сведения и материалы. Контролирующей инстанцией для областных и губернских плановых комиссий являлись, соответственно, областные и гу-

<sup>1</sup> О Государственной общеплановой комиссии : положение от 22 февр. 1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1921. № 17. Ст. 106. URL : <http://xn--80abnlydpf.xn--80akegfdvbg0c.xn--p1ai/1921-1944.pdf>.

<sup>2</sup> Государственный архив Иркутской области (ГАИО). Ф. р-2244. Оп. 1. Л. 2.

<sup>3</sup> Положение об областных плановых комиссиях : постановление от 17 июня 1922 г. // Известия Всероссийского центрального исполнительного комитета Советов. 1922. 17 июня.

бернские экосо [1, с. 32]. За работой Иркутского Губплана надзор осуществляло не только Губэкосо, но и Иркутский губернский Исполнительный комитет Советов (Губисполком), при котором Губэкосо функционировало с начала 1921 г.

Характерной чертой организации экономического планирования 20-х гг. прошлого века в Сибири является наличие еще одной инстанции, осуществляющей контроль над местными плановыми органами — Областной Сибирской плановой комиссии (Сибплан). Сибплан был основан в 1920 г. при Сибирском революционном комитете (Сибревком) и играл роль координирующего и надзорного органа по отношению ко всем плановым комиссиям, работающим на территории Сибири<sup>1</sup>.

Соответственно, Иркутская губернская плановая комиссия также находилась под контролем Сибплана, который являлся промежуточным звеном между Иркутским Губэкосо и Госпланом РСФСР в системе сбора, оценки и обработки плановых проектов. Существование Сибплана можно объяснить тенденцией того времени, которая заключалась в значительной концентрации власти в региональных органах, таких как Сибревком. Последнее, в свою очередь, было обусловлено тяжелой социально-экономической ситуацией в Советской Сибири [4, с. 21]. Так, в начале 20-х гг. XX в. в регионе остро ощущался дефицит служащих, а без того отстающая сибирская промышленность находилась в критическом состоянии. По данным Иркутского губернского совета народного хозяйства, на 1 декабря 1923 г. в Иркутской губернии действующих предприятий было 36, а бездействующих — 39<sup>2</sup>.

Губплан стал передовым органом в организации государственного управления экономикой в Восточно-Сибирском регионе после того, как 5 октября 1923 г. Иркутское экосо было ликвидировано. После упразднения Губэкосо его функции были поделены между образованным в декабре 1923 г. Отделом местного хозяйства при Губисполкоме и Губпланом, ставшим главным органом по экономическим вопросам Губисполкома Советов в Иркутской губернии<sup>3</sup>. В этот период Губплан имел максимальное количество полномочий в области регулирования хозяйственной жизни губернии. Помимо непосредственно плановой деятельности он занимался бюджетно-сметным контролем над предприятиями и учреждениями, решал вопросы снабжения государственных предприятий, утверждал и корректировал их производственные программы, обеспечивал им техническую помощь, по согласованию с другими структурами утверждал штаты сотрудников и т. д.<sup>4</sup> Кроме того, в компетенцию Губплана входило согласование и утверждение концессионных договоров. Так, на заседании комиссии 10 мая 1923 г. в аренду на 5 лет были сданы золотые прииски у с. Бирюса, причем доля арендатора составляла 3,5–5,0 % всей продукции<sup>5</sup>. В 1923 г. именно Губплан также отвечал за проведение мероприятий по внедрению денежного налогообложения в Иркутской губернии<sup>6</sup>. Постановлением Президиума Иркутского Губисполкома от 5 сентября 1923 г. Губплан по согласованию с Бюджетной комиссией получил полномочия по реорганизации и даже закрытию предприятий<sup>7</sup>.

Таким образом, в конце 1923 г. полномочия Губплана существенно превышали его компетенцию, обозначенную в Постановлении ВЦИК и СНК от 17 июня 1922 г.

<sup>1</sup> ГАИО. Ф. р-2244 Оп. 1. Д. ОЦ 3. Л. 6, 11.

<sup>2</sup> Там же. Ф. р-547. Оп 1. Д. ОЦ 17. Л. 165.

<sup>3</sup> Там же. Ф. р-2244. Оп. 1. Л. 2.

<sup>4</sup> Там же. Д. 32. Л. 18; Д. 25. Л. 36 об., 117, 117 об.

<sup>5</sup> Там же. Д. 25. Л. 68.

<sup>6</sup> Там же. Л. 201.

<sup>7</sup> Там же. Д. 32. Л. 28.

Сложившееся положение имело и негативную сторону: чрезмерно широкий набор функций комиссии приводил к тому, что сущность Губплана как планового органа постепенно вытеснялась оперативно-технической работой с предприятиями, которая порой приобретала характер мелочной опеки. Примером может служить вмешательство Губплана в вопросы производства на иркутской шоколадной фабрике в середине 1923 г.: вопрос о пропорциях сырья в конфетах решался на очередном заседании комиссии<sup>1</sup>.

Следует отметить и относительно-низкий уровень правовой регламентации деятельности Губплана, хотя этот момент удалось компенсировать принятием Президиумом Иркутского Губисполкома Временного положения о губернской плановой комиссии от 19 марта 1924 г. Данный документ являлся единственным региональным актом, прямо определяющим статус Иркутского Губплана за все время существования плановой комиссии. Положение предусматривало наличие в составе Губплана ряда функциональных секций: промышленной, торговой, районирования, транспортной, сельскохозяйственной, финансово-экономической. Во главе комиссии стоял Пленум из представителей государственных и советских хозяйственных структур<sup>2</sup>.

Ни Губплан, ни его секции не обладали своим аппаратом и для решения поставленных перед ними задач должны были пользоваться соответствующими структурами в Губисполкоме и его подкомиссиях.

Иркутский Губплан в соответствии с Временным положением о губернской плановой комиссии от 19 марта 1924 г. имел обширный перечень обязанностей, таких как рассмотрение и согласование планов и программ деятельности местных органов, всех хозяйственных и финансовых отделов Губисполкома; составление на основе полученных данных и директив Сибплана общего ориентировочного хозяйственного плана губернии; изучение ее экономического потенциала; всесторонний учет хозяйства и т. д. Компетенция Губплана была существенным образом скорректирована — отныне комиссия концентрировалась на плановой работе непосредственно, оставляя все функции хозяйственного управления в губернии Отделу местного хозяйства при Губисполкоме. В частности, по новому положению у Губплана изъяли полномочия по контролю и управлению местными трестами и предприятиями, которые Губплан активно реализовывал ранее<sup>3</sup>. Таким образом, были созданы правовые основания для ограничения деятельности плановой комиссии выполнением специальных функций. Документ, помимо всего прочего, сохранял подчинение Губплана как Губисполкому, так и Сибплану<sup>4</sup>.

Оценивая плановую деятельность комиссии, следует признать: достижения Иркутского Губплана в области экономического планирования в губернии нельзя назвать выдающимися. На характере и эффективности плановой работы существенным образом отражались трудности экономического и социального положения Восточной Сибири начала 20-х гг. прошлого века. Кроме того, имелись препятствия и субъективного характера: дефицит кадров, известная путаница в компетенции госорганов, их нестабильная структура. Отрицательно сказывалось и отсутствие опыта, которое было характерным для деятельности плановых комиссий. Так, на протяжении 1921–1922 гг. Иркутский Губплан занимался в основном анализом смет расходов предприятий и учреждений. Лишь в 1923 г. Сибпланом была разработана общая инструкция

<sup>1</sup> ГАИО. Ф. р-546. Оп. 1. Д. ОЦ 17. Л. 15.

<sup>2</sup> Там же. Ф. р-2244 Оп. 1. Д. ОЦ 12. Л. 4.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же. Л. 4 об.

по составлению перспективных планов развития, обозначались некоторые направления деятельности плановых комиссий<sup>1</sup>.

Справедливости ради следует отметить, что подобное положение дел было присуще работе плановых комиссий во многих регионах страны в первой половине 20-х гг. XX в. Система экономического планирования, оформленная и апробированная в 1928–1929 гг., в начале десятилетия развивалась из скромных попыток наладить контроль и учет за производством в стране с полуразрушенной экономикой [8, с. 66].

Все же деятельность Губплана имела важное значение для развития Иркутской губернии в последующие годы. Так, например, Губплан провел основательную работу по изучению народного хозяйства губернии, ее ресурсов, естественных богатств, промышленности, торговли, сельского и лесного хозяйства, что, несомненно, является крупным вкладом в плановую работу всесоюзного масштаба. Не стоит забывать и об огромном объеме работ, выполненных Губпланом в рамках проведения экономического районирования, начавшегося в Восточной Сибири в марте 1923 г.<sup>2</sup>

В специальной резолюции совещания Госплана СССР с представителями местных плановых комиссий от 30 апреля 1924 г. экономическое районирование было признано приоритетной задачей, требующей решения в срочном порядке<sup>3</sup>. Районирование, порученное плановым органам, являлось основой реформ системы административно-территориального деления в СССР в конце 20-х гг. XX в. Иркутский Губплан работы по районированию успешно завершил в октябре 1926 г.

Исходя из концепции экономического района, как наиболее рациональной формы территориальной организации народного хозяйства на местном уровне, Иркутская губерния была разделена на три округа — Иркутский, Киренский и Тулунский. Как следствие, образование упомянутых округов означало относительную децентрализацию в управлении и планировании народного хозяйства, увеличение объема работ в данной сфере на местном уровне. В свою очередь, это способствовало развитию местных хозяйственных и плановых органов, укреплению их связи с субъектами хозяйственной деятельности на территории округов.

Уровень организации деятельности плановых органов Иркутской губернии в 1926 г. не позволил последним самостоятельно создать стройную концепцию экономического развития. Несмотря на это, следует признать, что проведенные в рамках районирования работы в будущем стали фундаментом для мероприятий по повышению эффективности народного хозяйства региона.

Материалы, подготовленные Иркутским Губпланом в ходе работ по районированию, наряду с документами других плановых комиссий были использованы Госпланом СССР при составлении первого генерального плана развития народного хозяйства Сибири, принятого в ноябре 1927 г. [6, с. 22]. Данные, собранные Иркутским Губпланом, также стали частью исходного материала для создания первого 5-летнего общегосударственного народнохозяйственного плана. Кроме того, результаты работ плановых комиссий по районированию, в том числе и итоги деятельности плановой комиссии в Иркутске, являлись первым шагом на пути теоретического обоснования и практической реализации идеи территориально-производственных комплексов [2, с. 76], ставшей концептуальной основой организации народного хозяйства СССР в последующие десятилетия.

<sup>1</sup> ГАИО. Ф. р-2244. Оп. 1. Д. ОЦ 3. Л. 3.

<sup>2</sup> Там же. Д. 14. Л. 85.

<sup>3</sup> Там же. Д. ОЦ 15. Л. 12.



Проведение мероприятий по районированию стало последним вкладом Иркутского Губплана в построение основ плановой экономики в СССР. Вследствие ликвидации Иркутской губернии как единицы административно-территориального деления в начале 1927 г. Губплан был расформирован, а на его основе образованы 3 самостоятельные окружные плановые комиссии: Иркутская, Тулунская, Киренская<sup>1</sup>. Расформирование Губплана ознаменовало наступление нового этапа в формировании основ плановой экономики в СССР и новых принципов организации государственного аппарата управления экономикой.

Вклад Иркутской губернской плановой комиссии в реорганизацию народного хозяйства СССР выходит за рамки непосредственно плановой и управленческой деятельности в пределах губернии. Возросший опыт управленцев и организаторов, постепенная выработка организационно-правовых основ плановой деятельности — все это также является важным итогом работы Губплана, без которого невозможно было бы проведение масштабных реорганизационных процессов конца 20-х гг. XX в. По свидетельству Председателя Госплана СССР в 1923–1930 гг. Г. М. Кржижановского, именно из повседневной рабочей практики плановых комиссий на местах рождалось планомерное управление народным хозяйством в масштабах всего СССР [7, с. 81]. Данный вывод полностью относится и к работе Иркутского Губплана.

В настоящее время условия функционирования государственного аппарата регулирования экономических отношений принципиально отличаются от тех, что существовали в 20-е гг. XX в. Современный уровень развития менеджмента и технического обеспечения управленческой деятельности несопоставим с теми возможностями, которыми обладали учреждения, подобные Иркутскому Губплану. Кардинально изменилась сама модель социально-экономической и политической организации общества, а значит, и правовая политика государства в сфере регулирования экономических процессов. Между тем, действительность показывает, что для устойчивого развития и обеспечения собственной безопасности современное государство не может обойтись без социально-экономического прогнозирования и стратегического планирования.

В связи с этим, представляется, что подробное изучение и оценка опыта работы Иркутской губернской плановой комиссии может иметь важное практическое значение, а именно оказать позитивное влияние на развитие социально-экономического прогнозирования в Иркутской области.

#### Список использованной литературы

1. Венедиктов А. В. Организация государственной промышленности в СССР : в 2 т. / А. В. Венедиктов. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1961. — Т. 2 : 1921–1934 гг. — 863 с.
2. Долголюк А. А. Территориально-производственные комплексы: прошлое и настоящее / А. А. Долголюк, Г. А. Цыкунов // Гуманитарные науки в Сибири. — 2010. — № 2. — С. 76–80.
3. История первой мировой войны 1914–1918 гг. : в 2 т. / под ред. И. И. Ростунова. — М. : Наука, 1975. — Т. 1. — 446 с.
4. Кучемко Н. М. Укрепление социалистической законности в Сибири в первые годы нэпа (1921–1923) / Н. М. Кучемко. — Новосибирск : Наука, 1981. — 369 с.
5. Ленин В. И. Речь на XI Съезде РКП (б) 27 марта — 2 апреля 1922 г. / В. И. Ленин // Избранные произведения : в 3 т. — М. : Политиздат, 1960. — Т. 3. — 856 с.
6. Орлов Б. П. Сибирь: шаги индустрии / Б. П. Орлов. — М. : Совет. Россия, 1988. — 256 с.
7. Поляков Ю. А. Новая экономическая политика: Разработка и осуществление / Ю. А. Поляков. — М. : Политиздат, 1982. — 246 с.

<sup>1</sup> ГАИО. Ф. р-2244. Оп. 1. Д. 82. Л. 33.

8. Сафонов М. А. Мероприятия Советского государства в области подготовки индустриализации страны в 1921–1925 гг. / М. А. Сафонов // Пролог: журнал о праве. — 2014. — № 2 (6). — С. 65–69. — DOI : [10.15727/2313-6715.2014.2.2.65-69](http://dx.doi.org/10.15727/2313-6715.2014.2.2.65-69).

9. Энгельс Ф. Принципы коммунизма / Ф. Энгельс // Избранные сочинения : в 9 т. / Ф. Энгельс, К. Маркс. — М. : Политиздат, 1984. — Т. 3. — 589 с.

## References

1. Venediktov A. V. *Organizatsiya gosudarstvennoi promyshlennosti v SSSR* [Organization of the nationalized production in the USSR]. Leningrad, Leningrad State University Publ., 1961. Vol. 2. 863 p.

2. Dolgolyuk A. A., Tsykunov G. A. Territorial and production complexes: the past and the present. *Gumanitarnye nauki v Sibiri = Humanitarian Sciences in Siberia*, 2010, no. 2, pp. 76–80. (In Russian).

3. Rostunova I. I. (ed.). *Istoriya pervoi mirovoi voyny 1914–1918 gg.* [History of the First World War of 1914–1918]. Moscow, Nauka Publ., 1975. Vol. 1. 446 p.

4. Kuchemko N. M. *Ukreplenie sotsialisticheskoi zakonnosti v Sibiri v pervye gody nepa (1921–1923)* [Strengthening of socialist legislation in Siberia during the first years of the New Economic Policy period (1921–1923)]. Novosibirsk : Nauka Publ., 1981. 369 p.

5. Lenin V. I. Speech at the XI Congress of Russian Communist Party (Bolsheviks), March 27 — April 2, 1922. In Lenin V. I. *Izbrannye proizvedeniya* [Selected Works]. Moscow, Politizdat Publ., 1960. Vol. 3. 856 p.

6. Orlov B. P. *Sibir': shagi industrii* [Siberia: the steps of industry]. Moscow, Sovet. Rossiya Publ., 1988. 256 p.

7. Polyakov Yu. A. *Novaya ekonomicheskaya politika: Razrabotka i osushchestvlenie* [New Economic Policy: Development and Implementation]. Moscow, Politizdat Publ., 1982. 246 p.

8. Safonov M. A. The Soviet State's measures in the field of preparing the industrialization of the country in the years of 1921–1925. *Prolog: zhurnal o prave = Journal about Law*, 2014, no. 2 (6), pp. 65–69. DOI : [10.15727/2313-6715.2014.2.2.65-69](http://dx.doi.org/10.15727/2313-6715.2014.2.2.65-69).

9. Engel's F. Principles of Communism. In Engel's F., Marks K. *Izbrannye sochineniya* [Selected Works]. Moscow, Politizdat Publ., 1984. Vol. 3. 589 p.

## Информация об авторе

Сафонов Михаил Александрович — аспирант, кафедра теории и истории права и государства, Сибирская академия права, экономики и управления, 664025, г. Иркутск, ул. Сурикова, 21, e-mail: [leftfordeadmoe@mail.ru](mailto:leftfordeadmoe@mail.ru).

## Библиографическое описание статьи

Сафонов М. А. Правовые и организационные основы деятельности Иркутской губернской плановой комиссии в 1921–1926 годах / М. А. Сафонов // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2015. — Т. 6, № 2. — URL : <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=20042>. — DOI : [10.17150/2072-0904.2015.6\(2\).30](http://dx.doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(2).30).

## Author

Mikhail A. Safonov — PhD Student, Chair of Theory and History of Law and State, Siberian Academy of Law, Economics and Management, 21 Surikov S., 664025, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: [leftfordeadmoe@mail.ru](mailto:leftfordeadmoe@mail.ru).

## Reference to article

Safonov M. A. Legal and organizational basics of activities of Irkutsk provincial planning commission in the years of 1921–1926. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2015, vol. 6, no. 2. Available at: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=20042>. DOI: [10.17150/2072-0904.2015.6\(2\).30](http://dx.doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(2).30). (In Russian).