

**В. И. МЕРЦАЛОВ**

кандидат исторических наук, доцент кафедры гуманитарных дисциплин Читинского института ИГЭА

## **СТАНОВЛЕНИЕ ИДЕИ РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ И СТРОИТЕЛЬСТВОМ В 1950-е ГОДЫ**

В современной историографии совнархозовская реформа признается неудачной. Причины ее фиаско в основном видят или в слабой подготовке и поспешном проведении, или в том, что Н. С. Хрущев в своей политике остановился на полпути. В этом отношении целесообразно рассмотреть вопрос о становлении идеи реформы. Неопубликованные материалы Пленумов ЦК КПСС позволяют пролить дополнительный свет на его освещение и еще раз задуматься над причинами ее неудачи.

Начиная с конца 1940-х гг. система хозяйственного управления находилась в состоянии нараставших реорганизаций. До 1955 г. преобладали «маятниковые» колебания: от укрупнения министерств переходили к их разукрупнению, затем процесс протекал в обратном порядке. Одновременно стремились сохранить достигнутый уровень централизации. С 1955 г. «верх» взяла тенденция к децентрализации управления. Она завершилась созданием совнархозов.

Первые попытки осмыслить причины возникновения реформы принадлежат Н. С. Хрущеву. В качестве основного фактора ее появления он рассматривал значительный рост масштабов народного хозяйства в послевоенный период. Действительно, в 1954 г. объем промышленной продукции в СССР возрос по сравнению с 1940 г. в 2,8 раза. Происходили заметные изменения в территориальном размещении индустрии. В восточных районах страны за указанный период производство промышленной продукции увеличилось в четыре раза. Соответственно усложнялись народнохозяйственные связи и усиливалась необходимость систематической рационализации управления. Особенно резко возрастал информационный поток. В последние годы жизни Сталина, по свидетельству В. М. Молотова, Совмин СССР принимал постановлений «в неделю иногда до сотни»<sup>1</sup>. В январе 1955 г. Н. С. Хрущев констатировал: «Дай бог нам, секретарям ЦК, справиться со всей той работой, которая ежедневно ждет нас в ЦК КПСС, а любому руководителю на посту председателя Совета Министров едва хватит времени и сил разобраться в тех лабиринтах бумаг, которые обильным дождем поступают в Совмин»<sup>2</sup>. Все тяжелее справлялся с возрастающим объемом работ Госплан СССР. В 1955 г. по предложению М. З. Сабурова<sup>3</sup> он был разделен на Госплан СССР с функцией



перспективного планирования и Госэкономкомиссию СССР, предназначенную для текущего планирования. Но сложности не уменьшались. Только в январе 1957 г. в Госэкономкомиссию поступило 13,5 тыс. вопросов как с мест, так и от министерств и ведомств<sup>4</sup>.

Размышляя над складывавшейся ситуацией в управлении, учитывая, что наиболее важные вопросы в Госплане, Госэкономкомиссии, Совете Министров СССР, ЦК партии решали одни и те же люди, Н. С. Хрущев в своих рассуждениях рассматривал указанные органы как один орган и заключал, что он «независимо от воли людей, занятых в нем, превращается нередко как бы в "центропробку"»<sup>5</sup>. Естественно, что у центра нарастало стремление дать возможность решать текущие проблемы низовым структурам, а самому сконцентрироваться на стратегических вопросах.

Кроме этого, центр столкнулся с еще более серьезным явлением — ведомственностью. Со значительным ростом количества министерств ведомственность сложилась в устойчивое хозяйственное отношение, противодействующее своей самодостаточностью и государственно-политическому руководству, и территориям. Положение, создаваемое ведомственностью, было охарактеризовано еще Сталиным в послевоенный период как своего рода «центро-стоп»<sup>6</sup>. ЦК КПСС и Совмину СССР приходилось подчас действовать в обход министерств, используя партаппарат на местах, как это произошло в 1955–1956 гг., когда потребовалось дополнительно к плану увеличить производство сельскохозяйственных машин<sup>7</sup>. «Иной раз наш "воз" идет не туда, куда мы хотим, — говорил Н. С. Хрущев в конце 1956 г., — ...этот государственный "воз" оказывается как бы непослушным управлению»<sup>8</sup>.

Взросшие масштабы народного хозяйства диктовали необходимость эффективного использования промышленного потенциала. Но продолжали действовать и факторы экстенсивного развития. Экономике страны в эту сторону толкала инерция ряда тенденций. Промышленность испытывала постоянный дефицит в металле и топливе, что, по мнению А. Н. Косыгина, сказывалось на снижении темпов роста промышленного производства. Валовая продукция в промышленности страны увеличилась в 1954 г. на 13,7%, в 1955 г. — на 12,7%, в 1956 г. — на 10,7%, а планом на 1957 г. рост производства был предусмотрен на 7,1%<sup>9</sup>.

В данных условиях наряду с повышением эффективности производства возникла необходимость форсированного продвижения индустрии на восток. Это была по существу двуединая задача. Но для административно-командной системы из-за отсутствия действенных экономических рычагов она превратилась в две самостоятельные задачи, заставлявшие ее действовать на разрыв. Строя предприятия на востоке, она в то же время опаздывала с обновлением производственных фондов в сложившихся индустриальных районах.



В итоге только по РСФСР доля металлорежущих станков с эксплуатацией свыше 20 лет выросла с 18% в 1955 г. до 23% в 1958 г. (на 1 августа), а аналогичный показатель по кузнечно-прессовому оборудованию увеличился соответственно с 21% до 24%<sup>10</sup>. Все это направляло совершенствование управления в сторону радикальных организационных решений. Идеи же экономического стимулирования производства только начинали разрабатываться.

Процесс возникновения самой идеи реформы протекал во второй половине пятидесятых годов. Последним звеном в цепи ее вызревания стал декабрьский 1956 г. Пленум ЦК КПСС. Его организационные решения завершали начатую в 1955 г. перестройку центральных органов государственного управления, включая Президиум Совета Министров СССР. Его комиссии по текущим делам и по вопросам производства товаров потребления упразднялись в связи с передачей Госэкономкомиссии распорядительных функций<sup>11</sup>.

Завершение реорганизации в «верхах» ставило в практическую плоскость вопрос о судьбе министерств. О необходимости их перестройки в самой общей постановке высказывался Н. А. Булагин еще в июле 1955 г.<sup>12</sup> Кроме этого, работа пленума отразила стремление в противовес ведомственности обеспечить координацию и увязку хозяйственной деятельности внутри экономических районов. На пленуме прозвучали соображения о создании территориальных органов управления. Они исходили как от представителей центра, так и мест. Но ближе к идее реформы подошли региональные руководители. Первый секретарь Свердловского обкома партии А. П. Кириленко сказал: «Организация планирования и управления хозяйством должна быть, безусловно, перестроена... Но нам кажется, что необходимо создать по экономическим районам планирующие органы и органы управления, наделив их необходимыми правами и предоставив им возможность планировать все отрасли народного хозяйства того или иного района»<sup>13</sup>. По своему содержанию это предложение потенциально шло дальше размышлений Н. А. Булагина и Н. С. Хрущева, которые на пленуме высказались за создание территориальных органов управления, но при сохранении министерств. Хотя идея реформы в это время не получила своей полной завершенности, но необходимость достаточно весомых изменений в управлении сознавалась многими. В то же время обмен мнениями показал, что идея реформы вырабатывалась в значительной мере коллегиально и было бы неправильно приписывать ее одному Н. С. Хрущеву.

Как политик он на этом этапе выступал достаточно сдержанно. Требовалось время для окончательных выводов. Его первоначальная склонность рассматривать создание территориальных органов в качестве дополнения к министерствам не могла быть продолжительной. Данный вариант мог лишь усложнить управление, и он вско-



ре отказался от него. Этому способствовал и обмен мнениями с региональными руководителями. Вывод о целесообразности замены министерств территориальными органами управления он сделал в ходе поездки в Узбекистан и Киргизию<sup>14</sup>. Возвратившись в Москву, Н. С. Хрущев в конце января 1957 г. написал развернутую записку в Президиум ЦК КПСС с изложением содержания реформы и обоснованием ее проведения.

В ней он конкретизировал идею создания территориальных органов управления, представляя их структуру в виде узкой коллегии или бюро с небольшим аппаратом. Н. С. Хрущев не связывал их образование исключительно с опытом совнархозов 1920-х гг. и не спешил с их наименованием, считая, что над этим «можно еще подумать». В опыте 1920-х гг. его привлекали не конкретные организации, а сам дух, характер их деятельности. Суммируя свои наблюдения над работой руководителей Центрального правления каменноугольной промышленности в бытность его партийной работы в Донбассе, он предлагал создать при будущих коллегиях или бюро два совещательных Совета по производственным и техническим вопросам<sup>15</sup>. Это предложение было его авторским вкладом в разработку общей идеи создания территориальных органов управления<sup>15</sup>. Впоследствии оно реализовалось в виде технико-экономических советов при совнархозах.

Н. С. Хрущев был убежден, что «... основы предлагаемой перестройки управления — правильные». Однако он видел и опасные тенденции, заложенные в реформе, и не исключал возникновения крена к автаркии. Но считал, что контроль со стороны центральных органов и союзных республик нейтрализует его. Учитывая радикализм своих предложений, он склонялся к постепенному проведению реформы, предлагая «вначале создать территориальные управления промышленностью и строительством в сложившихся районах, как в Москве, Ленинграде, Свердловске, Горьком ... потом пойти дальше»<sup>16</sup>. В целом он, безусловно, переоценивал преимущества реформы и недооценивал ее опасные стороны.

При обсуждении записки в Президиуме ЦК открытых выступлений против реформы не было<sup>17</sup>. Создали комиссию для разработки конкретных предложений. Но несмотря на внешне проявляемое единство отношение к идее реформы в Президиуме ЦК складывалось сложно. Предложения Н. С. Хрущева не могли не настораживать своей радикальностью. В то же время новых конструктивных идей не было, что делало изначально слабой позицию тех, кто так или иначе не принимал реформы. Ситуация осложнялась тем, что за многие десятилетия в политическом руководстве страны сложились нормы и традиции, которые давно приобрели силу объективного закона. Одним из них был отказ от свободной дискуссии по принципиальным вопросам. В советской общественно-поли-

тически  
ЦК с п  
иначе  
ные за  
Яв  
верхн  
членов  
Л. М.  
держ  
форма  
ствен  
по сут  
нологи  
был от  
чения  
предуп  
альном  
У п  
лись со  
дения  
с Н. С.  
соста  
и особе  
Н. С. Хр  
от лени  
беспош  
но през  
ность и  
Н. С. Х  
«демок  
питалос  
кой влас  
с самод  
историч  
ным. Эт  
стала в  
одноре  
Их ар  
лизова  
пытка Д  
логичес  
можно  
крайне п  
резюми  
реппла



тической системе она всегда была чревата опасностью раскола ЦК с последующей расшивкой общества. Поэтому те, кто так или иначе не соглашался с реформой, использовали или индивидуальные заявления, или частные беседы с Н. С. Хрущевым.

Явные противники реформы в основном группировались в самых верхних эшелонах политической и хозяйственной власти. Среди членов Президиума ЦК свое несогласие выражали В. М. Молотов, Л. М. Каганович, Г. М. Маленков. В этом противостоянии их поддерживал кандидат в члены Президиума ЦК Д. Т. Шепилов. Реформа, ломая отраслевую структуру управления, находила естественное сопротивление в министерствах. Госплан СССР, который по сути своей был выражением преимущественно отраслевой технологии управления, в лице своего председателя Н. К. Байбакова был откровенно против. «Не будет управления отраслями, обеспечения единой технической политики — развалим все хозяйство», — предупреждал он и предсказывал возобладание при территориальном управлении местничества<sup>18</sup>.

У представителей политического руководства к этому добавлялись сомнения политического и идеологического свойства. Расхождения в отношении к реформе В. М. Молотова, Л. М. Кагановича с Н. С. Хрущевым были проявлением различий поколений высшего состава руководства по их политическому опыту. Л. М. Каганович и особенно В. М. Молотов как политические деятели, в отличие от Н. С. Хрущева, пережили весь цикл исторического развития начиная от ленинской идеи о Советах как об отмирающем государстве до беспощадной сталинской диктатуры. Они не только из-за страха, но прежде всего по собственному убеждению поняли неизбежность изживания демократических элементов Советской власти. Н. С. Хрущев и его поколение оставались еще под очарованием «демократизма» 1920-х гг., которое в идеологическом отношении питалось ленинскими идеями работы «Очередные задачи Советской власти». Обеспечить сочетание государственного централизма с самостоятельностью масс и местным почином на длительный исторический период, как показала история, оказалось невозможным. Это была одна из социальных иллюзий революции. Но она стала в пятидесятые годы идеологическим резервом реформы и одновременно одной из причин ее неудачи.

Их аргументы, кроме довода об опасности ослабления централизованного планового начала, были в основном невнятными. Попытка Д. Т. Шепилова найти хоть мало-мальское теоретико-идеологическое обоснование несостоятельности реформы, типа о возможном ослаблении диктатуры пролетариата в СССР, оказалась крайне примитивной. «По существу он никакой критики не дает», — резюмировал Н. С. Хрущев<sup>19</sup>. Слабость критики оппонентов укрепляла его внутреннюю убежденность в правильности предприни-



маемой реформы. Но глухим и упорным сопротивлением веяло от министерств. Многие из них затормозили работу, когда Н. С. Хрущев внес в ЦК свою записку о предстоящей реформе<sup>20</sup>.

Он высоко оценивал профессионализм министров и управленческих кадров, но понимал, что, поставленные в условия действующей системы, они не могли достигнуть результатов, адекватных целям политического руководства. Министры и сами не могли не чувствовать этого управленческого дискомфорта. Поэтому он искал возможность в ходе практической подготовки реформы привлечь их на ее сторону. Председатель Госплана СССР Н. К. Байбаков участвовал в подготовке февральского Пленума ЦК от начала до конца, а накануне этого форума было проведено специально расширенное заседание Совета Министров СССР, где со всеми министрами обсуждались вопросы реформы<sup>21</sup>.

В целом удалось нейтрализовать сопротивление преобразованиям. На февральском Пленуме ЦК одни противники молчали, другие проявляли вынужденную лояльность, стремясь смягчить острые углы реформы и обратить внимание пленума на ее изъяны. Н. К. Байбаков предложил с самого начала реформы создавать укрупненные совнархозы и предупреждал о возможных трудностях в работе Госплана. Он считал, что даже при укрупнении территориальных управлений «усложняется координирование в развитии отдельных отраслей и особенно кооперирование поставок между территориальными управлениями». Отмечая острые и постоянные разногласия Госплана СССР с министерствами и республиками по объемам капиталовложений, необходимых для выполнения народнохозяйственных планов, он полагал, что с созданием территориальных управлений они не уменьшатся<sup>22</sup>.

Предложение Н. К. Байбакова о создании укрупненных территориальных управлений для Н. С. Хрущева и его сторонников в принципе не было новым. Возможность их организации Н. С. Хрущев рассматривал в своей записке и считал это делом «более далекой перспективы». Образование территориальных управлений в административно-экономических районах, по его мнению, имело то преимущество, что в них имелся сложившийся механизм управления в виде партийных, профсоюзных и советских организаций<sup>23</sup>. Объективно этот вариант обуславливал более полную поддержку реформы региональными руководителями.

Для убежденных реформаторов главным было начать преобразования. Поэтому предложение Н. К. Байбакова, если его рассматривать в данном ракурсе, только оттягивало их начало. Госплан еще далеко не завершил разработку экономического районирования страны, да и в принципиальном отношении оно мало что меняло. Это косвенно признавал сам Н. К. Байбаков. Н. С. Хрущев вскоре даже отказался от идеи постепенного проведения реформы. Видимо, под

влияние  
при по  
ход бы  
положе  
любой  
Пре  
пробле  
замыс  
что дол  
работы  
ки конц  
РСФСР  
ский СН  
становл  
ных пре  
равляли  
в котор  
принцип  
Расс  
живает  
децентр  
ва не ра  
управле  
ченной в  
гике его  
питавши  
проведе  
лась хар  
сти. В ее  
суждени  
расколо  
реформ  
нина и по  
Но д  
удалось.  
цип колл  
зался из  
лось. По  
Отказ Н.  
коллегия  
заверши  
выступле  
терпела  
Рассм  
лась сле



влиянием испытываемого давления оппонентов он стал понимать, что при постепенности у реформы шансов на ее положительный исход было немного. «Ведомственники», сохраняя господствующее положение в системе хозяйственного управления, не упустили бы любой возможности и промаха, чтобы использовать их против нее.

Предупреждения Н. К. Байбакова о возможных обострениях проблем в работе Госплана не оказали должного впечатления. По замыслу реформы повышалась роль плановых органов в регионах, что должно было разгрузить Госплан от большого объема текущей работы. Высказывались и другие предложения, выходящие за рамки концепции Н. С. Хрущева. Председатель Совета Министров РСФСР М. А. Яснов выступил с инициативой создать Всероссийский СНХ<sup>24</sup>. Однако она потенциально таила в себе опасность восстановления отраслевых вертикальных структур. В целом подобных предложений было немного. В своей совокупности они выстраивались во второй вариант возможного осуществления реформы, в котором ее основная идея деформировалась в пользу отраслевого принципа управления.

Рассмотрение процесса становления идеи реформы обнаруживает отсутствие этапа ее «технической» подготовки. Вопросы децентрализации, предложения типа Н. К. Байбакова и М. А. Яснова не рассматривались отдельно с точки зрения технологичности управления. С самого начала техническая подготовка оказалась включенной в политический процесс и, следовательно, подчиненной логике его развития. Это и явилось одним из основных источников, питавших устойчивое мнение о неподготовленности и поспешности проведения реформы. Такая невычлененность этапов обуславливалась характером функционирования сложившейся авторитарной власти. В ее организации отсутствовал механизм альтернативного обсуждения проблемы, так как любая альтернативность была чревата расколом власти. В конечном итоге объективное обсуждение идеи реформы было заслонено идеологическим авторитетом В. И. Ленина и политическим авторитетом Н. С. Хрущева.

Но даже при отмеченных условиях избежать кризиса власти не удалось. Победа Н. С. Хрущева на пленуме стала очевидной. Принцип коллегиальности политического руководства объективно оказался изжитым, и авторитарное поведение Н. С. Хрущева усилилось. Положение в Президиуме ЦК стало заметно ухудшаться<sup>25</sup>. Отказ Н. С. Хрущева от постепенного проведения реформы как коллегиального мнения ЦК<sup>26</sup> и решение Верховного Совета СССР завершить реорганизацию до 1 июля 1957 г. ускорили развязку выступлением так называемой антипартийной группы. Но она потерпела поражение. Путь для реформы был открыт.

Рассмотренный в статье процесс показывает, что реформа явилась следствием нарастания кризисных явлений в хозяйственном



управлении: оно все труднее справлялось с информационным потоком, находилось под нарастающим натиском ведомственности, опаздывало с обновлением основных производственных фондов. Правила функционирования политической системы не создавали необходимых условий для объективного рассмотрения всех возможных вариантов реформы, что свидетельствовало о низкой способности советского общества к реформируемости. В результате послевоенное политическое руководство оказалось заложником действующей общественно-политической системы. Исчерпывая в меру своих возможностей потенциал реформируемости общества, лидеры страны неизбежно терпели поражение на этом поприще, только одни — раньше, другие — позже.

### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Чуев Ф. Сто сорок бесед с Молотовым. М.: Терра, 1991. С. 258.

<sup>2</sup> Центр хранения современной документации (далее — ЦХСД). Ф. 2. Оп. 1. Д. 138. Л. 110 об.

<sup>3</sup> Благих И. А. Хозяйственные реформы Н. С. Хрущева: волюнтаризм или необходимость? // Из истории экономической мысли и народного хозяйства России. Вып. 1. Ч. 1. М., 1993. С. 200.

<sup>4</sup> ЦХСД. Ф. 2. Оп. 1. Д. 221. Л. 41 об.

<sup>5</sup> Там же. Л. 3–4.

<sup>6</sup> Крутые повороты. Из воспоминаний адмирала флота Советского Союза Н. Кузнецова // Правда. 1988. 29 июля.

<sup>7</sup> ЦХСД. Ф. 2. Оп. 1. Д. 221. Л. 54 об.

<sup>8</sup> Там же. Д. 208. Л. 87.

<sup>9</sup> Там же. Д. 221. Л. 41.

<sup>10</sup> Государственный архив Российской Федерации. Ф. А-259. Оп. 42. Д. 617. Л. 12.

<sup>11</sup> ЦХСД. Ф. 2. Оп. 1. Д. 208. Л. 58, 58 об.

<sup>12</sup> Там же. Д. 180. Л. 97.

<sup>13</sup> Там же. Д. 208. Л. 19.

<sup>14</sup> Там же. Д. 221. Л. 57 об.

<sup>15</sup> Там же. Л. 55, 56.

<sup>16</sup> Там же. Л. 57 об.

<sup>17</sup> Медведев Р. Н. С. Хрущев. Политическая биография. М., 1990. С. 117.

<sup>18</sup> Байбаков Н. К. Сорок лет в правительстве. М.: Республика, 1993. С. 73, 74.

<sup>19</sup> ЦХСД. Ф. 2. Оп. 1. Д. 259. Л. 113 об.

<sup>20</sup> Центр документации по новейшей истории Иркутской области (далее — ЦДНИИО). Ф. 127. Оп. 50. Д. 90. Л. 66.



<sup>21</sup> ЦХСД. Ф. 2. Оп. 1. Д. 259. Л. 113 об.

<sup>22</sup> Там же. Д. 221. 40 об.

<sup>23</sup> Там же. Л. 55.

<sup>24</sup> Там же. Л. 38.

<sup>25</sup> Там же. Д. 259. Л. 31 об; Оп. 50. Д. 49. Л. 102.

<sup>26</sup> ЦДНИИО. Ф. 127. Оп. 50. Д. 49. Л. 102.