

## **РЕФОРМА УПРАВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ И СТРОИТЕЛЬСТВОМ 1957–1965 гг.: ВОСПРИЯТИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ\***

Перед страной в конце 1950-х гг. встали задачи по модернизации структурообразующих секторов экономики. Этому мешали серьезные противоречия в системе управления советской промышленностью, заключающиеся в неспособности отраслевой системы управления эффективно решать задачи в условиях начавшегося экономического роста.

В основном проблемы хрущевской реформы управления промышленностью и строительством рассматривались в крупных исторических и экономических работах<sup>1</sup>, а также работах, посвященных истории совнархозов как хозяйственных структур<sup>2</sup>. Зачастую в них анализировались однотипные проблемы: причины проведения реформы, этапы ее осуществления, итоги, а также управленческая, хозяйственно-организаторская, кадровая, социально-культурная деятельность самих совнархозов. Незначительное внимание совнархозовской реформе уделено в работах по политической истории и экономической стратегии власти Ю.В. Аксютина, Н.А. Барсукова, Е.Ю. Зубковой, Р.Г. Пихоя, А.В. Пыжикова, О.В. Хлевнюка<sup>3</sup>. Они исследовали причины, цели реформирования хозяйственного управления в конце 1950-х гг. через политическую борьбу в высшем руководстве страны.

В целом указанные труды в основном сводятся к рассмотрению преимуществ и недостатков отраслевого или территориального принципов управления. При этом остаются в стороне проблемы регионализации социально-экономического развития страны в результате проведения реформы и ее роль в реализации хозяйственных интересов местных властей. В этой связи актуальным является рассмотрение отношения региональных властей страны к совнархозовской реформе, многим из которых она

---

\* Подготовлено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 11-06-90736.

дала возможность решить социально-экономические проблемы собственного развития.

В созданных в послевоенное время министерствах к середине 1950-х гг. обострились недостатки отраслевой системы управления<sup>4</sup>. Принятие целого ряда постановлений Совета Министров и ЦК КПСС в 1954–1955 гг.<sup>5</sup>, направленных на улучшение системы управления народным хозяйством, положительного результата не принесло.

С середины 1950-х гг. в регионах в значительной мере определялась специализация, выкристаллизовались их особенности и местные экономические интересы<sup>6</sup>. Партийные руководители начинают активно защищать и отстаивать свои региональные интересы, предпринимают действия по ограничению влияния руководства отраслевых министерств и ведомств<sup>7</sup>.

На правительственном уровне была осознана необходимость в новых методах и формах, способных обеспечить переход от централизованной системы управления к ее децентрализации и регионализации.

27 февраля 1957 г. председатель Госплана СССР Н.К. Байбаков направил членам Госплана, в связи с формированием пятилетнего плана, критические замечания, высказанные депутатами Верховного Совета СССР. Депутаты Верховного Совета СССР от регионов активно критиковали отраслевую систему управления и высказались за необходимость предоставления местным органам власти больших прав в управлении промышленностью<sup>8</sup>. В итоге отдельные предложения региональных представителей были поддержаны Госэкономкомиссией Совета министров СССР<sup>9</sup>.

В процессе обсуждения проекта реформы, организованного в марте–мае 1957 г., региональные власти областей, краев и республик СССР выступили за ее проведение. Как показывают материалы Центральной России, Урало-Поволжского региона, Западной и Восточной Сибири активную поддержку реформе оказали лидеры расположенных на этих территориях краев и областей<sup>10</sup>.

Показательной является записка первого секретаря Тюменского обкома В.В. Косова на имя первого секретаря ЦК КПСС Н.С. Хрущева, в которой он поддержал обсуждаемую реформу

и высказал мнение о необходимости создания совнархозов не только в промышленно развитых регионах, но и в областях со слаборазвитой промышленностью<sup>11</sup>. Секретарь Красноярского краевого комитета КПСС Органов Н. высказался за создание мощного совнархоза, включив в него предприятия Тувинской автономной области<sup>12</sup>. Секретарь Свердловского обкома КПСС Кириленко А. также поддержал реформу, при этом указал на необходимость включения в совнархоз предприятий соседних областей, тесно связанных со Свердловским экономическим районом<sup>13</sup>. В Татарии предполагали с помощью организации совнархоза интенсифицировать развитие нефтяной и химической промышленности<sup>14</sup>. Секретарь Краснодарского обкома КПСС Полянский Д. также настаивал на необходимости создания самостоятельного Краснодарского совнархоза<sup>15</sup>.

Реорганизация управления промышленностью и строительством была поддержана и на союзно-республиканском уровне. На пленуме ЦК КП Азербайджана были высказаны критические замечания в отношении существующей отраслевой системы управления и высказаны мнения о необходимости создания Совнархоза с широкими правами<sup>16</sup>. О необходимости создания самостоятельных совнархозов в Казахстане, Киргизии, Туркменистане, Эстонии для преодоления узковедомственных интересов различных министерств высказались представители республиканских правительств<sup>17</sup>.

10 мая 1957 г. на седьмой сессии Верховного Совета СССР был принят Закон «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством»<sup>18</sup> и введена система совнархозов. По мнению В.А. Шестакова, «развернувшаяся реформа стала первой серьезной попыткой учесть региональные особенности экономики СССР»<sup>19</sup>.

В соответствии с уровнем промышленного развития, количеством рабочих и техническим вооружением решением ЦК КПСС и Совета Министров СССР сибирские совнархозы, как в прочем и все совнархозы в РСФСР, были разделены на четыре группы<sup>20</sup>.

В соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 26 сентября 1957 г. региональные совнархозы были наделены большим объемом прав и полномочий. Кроме функций по

выполнению государственных планов они получили возможность собственного планирования, анализа экономических проблем региона, управления техническим уровнем отраслей промышленности, руководства финансовой сферой и формирования руководящего и исполнительного кадрового корпуса промышленной сферы территории<sup>21</sup>. Территории, в которых были сформированы совнархозы, расширили свои хозяйственные возможности по стратегическому социально-экономическому планированию собственного индустриального развития, а самое главное — получили управленческие рычаги реализации выдвигаемых целей. При этом хозяйственные позиции регионов усиливались попытками руководства совнархозов еще более расширить объем своих прав<sup>22</sup>.

В результате предпринятых действий региональные власти получили мощные рычаги по управлению не только политической, но и экономической сферой в собственном регионе. К примеру, в Ленинградском экономическом районе был создан совнархоз, в который вошло 17 отраслевых управлений. Планировалось, что «Ленинградский совнархоз по объему валовой продукции будет равняться шести-восьми министерствам». Местные власти выдвинули предложение председателя такого Совнархоза «наделить правами более высокими, чем права союзного министра в настоящее время»<sup>23</sup>.

С образованием совнархозов перед региональными лидерами остро встали кадровые проблемы. Для решения этих проблем местные власти обращались напрямую к первому секретарю ЦК КПСС с просьбами о направлении в регионы квалифицированных специалистов из ликвидированных министерств<sup>24</sup>. В итоге, к примеру, Председателем созданного Красноярского совнархоза был утвержден министр цветной металлургии СССР П.Ф. Ломако<sup>25</sup>. Первый председатель совнархоза обладал большим хозяйственным и управленческим опытом. Петр Фадеевич прошел трудовой путь от бригадира на металлургическом заводе до народного комиссара цветной металлургии СССР в период Великой Отечественной войны, в хрущевский период стал министром этой хозяйственной структуры. Также он обладал высоким партийным статусом, являясь на тот период кандидатом в члены ЦК КПСС. По воспоминаниям партийного деятеля

Л.Г. Сизова, председатель совнархоза «был энергичен, решителен, требователен. Ему не понадобились месяцы для того, чтобы войти в новую должность. Предприятия, их директора сразу почувствовали твердую руку председателя и аппарата управления»<sup>26</sup>. В то же время П.Ф. Ломако сформировал костяк аппарата управления совнархоза из опытных специалистов, которые прибыли с ним из центра.

Совнархозы выступали решительными сторонниками индустриального развития региона. Активно участвовали в научно-технической проработке вопросов размещения производительных сил в регионах страны. Усиливали тенденции комплексного развития индустрии регионов, создавая новые отрасли, расширяя использование местного сырья, рационализируя межрайонные связи и внутрирайонное кооперирование.

Совнархозы активно действовали в сфере научно-технического развития и подготовки кадров в регионе, развивали социальную и культурно-бытовую сферы регионов<sup>27</sup>.

Усиление региональной власти заключалось и в том, что на практике председатели совнархозов становились зависимыми от первых секретарей, «наряду со вторым секретарем и председателем облисполкома», так как начали входить в номенклатуру областных и республиканских партийных комитетов<sup>28</sup>. Организационная структура совнархозов полностью стала копировать существовавшую раньше отраслевую структуру. К примеру, в том же Красноярском совнархозе структура состояла из производственно-технического, планово-экономического, финансового отделов, отдела труда и зарплаты, отдела кооперации и межрайонных связей, отдела кадров и учебных заведений и других. Для непосредственного руководства отраслями промышленности были организованы управления: энергетического хозяйства, строительства, машиностроительной и приборостроительной промышленности, цветной металлургии, горнорудной промышленности и геологии, химической и промышленности строительных материалов, лесной и деревообрабатывающей промышленности, пищевой и легкой промышленности, материально-технического снабжения и сбыта. Как выразился А.В. Летенко, отраслевые отделы совнархозов превратились во множество миниатюрных региональных «министерствочек»<sup>29</sup>.

Главный итог введения новой системы управления заключался в развитии самостоятельности региональной власти. Как отмечал О.В. Лацис, «созданием совнархозов была проведена реформа, очень поверхностная в экономическом смысле, но сверхрадикальная — в политическом»<sup>30</sup>. По мнению Н. Лапина, А. Чирикова, проводивших анализ структуры властных отношений в регионах зарождение региональных элит относится именно к периоду правления Н. Хрущева «и связано с его попыткой перенести центр тяжести управления экономикой на совнархозы»<sup>31</sup>.

По мнению В.П. Мохова, при руководстве Н.С. Хрущева произошла трансформация положения и статуса региональной элиты. Содержание трансформации определялось передачей части полномочий в руки региональных элит.

Следовательно, активная поддержка местными властями планируемой реформы по введению системы совнархозов, предоставлявшей им больше экономических прав, а также усиливавшей их политический вес, стала следствием стремления областей, краев и республик СССР к регионализации.

В тоже время с организацией совнархозов в регионах возобладала тенденция «местничества» и направления средств на другие цели<sup>32</sup>. В республиках проявились тенденции так называемого «националистического местничества»<sup>33</sup>.

В результате проведенной реформы региональные власти существенно увеличили свое влияние. Инициированное в ноябре 1962 г. решение о разделении партийного и советского аппаратов на промышленный и сельскохозяйственный обкомы должно было не только устранить негативные последствия усиления местных властей, но и напрямую ослабить их политическое влияние.

В декабре 1962 г. центральные власти провели реформу по укрупнению экономических административных районов. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1962 г. на территории РСФСР вместо 67 образовалось 24 совнархоза. В феврале 1963 г. был образован Среднеазиатский экономический район. В него вошли экономические административные районы Узбекской ССР, Киргизской ССР, Таджикской ССР и Туркменской ССР. Для руководства промышленной сфе-

рой был создан единый Совет народного хозяйства. Центральные власти стали проводить целенаправленную политику по ослаблению влияния как областей, краев и республик в самой РСФСР, так и союзно-республиканских властей. Местные региональные структуры отнеслись к проведенной реорганизации негативно. Как показывают архивные материалы, и областные и союзно-республиканские власти стремились минимизировать ущерб от разделения региональной власти, направляя в Центр просьбы предотвратить данный процесс в связи со спецификой их областей и территорий<sup>34</sup>.

Согласно точке зрения ряда авторов, в целом подобные реорганизации в управленческой сфере вызвали противоречия в отношениях региональных политических и хозяйственных групп<sup>35</sup>. С одной стороны, произошел значительный рост политического статуса хозяйственных руководителей. С другой стороны, были значительно ослаблены позиции региональной партийной власти по отношению к хозяйственной сфере регионов.

После отставки Н.С. Хрущева было проведено объединение промышленных и сельских региональных парткомов. В этот период в ЦК КПСС было направлено множество записок от региональных лидеров, в которых проведенная ранее реорганизация оценивалась как противоречащая интересам регионального развития<sup>36</sup>. Во многом региональные лидеры поддержали отставку Н.С. Хрущева в ответ на проводимую им политику по урезанию полномочий региональной власти.

Таким образом, активная поддержка местными властями реформы 1957 г. стала следствием стремления областей, краев и республик СССР к регионализации. Положительное восприятие реформы региональными и союзно-республиканскими властями объяснялось тем, что в целом в результате ее проведения регионы и союзные республики получили больше хозяйственных прав, а отдельные из них смогли реализовать собственные стратегические социально-экономические варианты развития. Усиление же в начале 1960-х гг. централизаторских тенденций в системе управления и укрупнение экономических районов коренным образом затронуло интересы региональных и союзно-республиканских лидеров. В конечном итоге это стало причиной активной поддержки ими смещения Н.С. Хрущева.

### Примечания

<sup>1</sup> История СССР. В 12 томах. Т. 11. М., 1980; История социалистической экономики СССР. Т. 6. М., 1980. С. 289.

<sup>2</sup> Венедиктов А.В. Организация государственной промышленности в СССР. В 2-х т. Л., 1957–1961; Векентьев А.И. Развитие экономики СССР и проблемы пропорциональности. М., 1963; Пискогин М.И. Социализм и государственное управление. М., 1984; Попов Г.Х. Эффективное управление. М., 1985; Веденеев Ю.А. Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР: историко-правовое исследование (1957–1987 гг.). М., 1990.

<sup>3</sup> Аксютин Ю.В., Волобуев О.В. XX съезд: новации и догмы. М., 1991; Барсуков Н.А. На переломе. Советское общество в послевоенные десятилетия // Свободная мысль. 1994; Зубкова Е.Ю. Общество и реформы. 1945–1964. М., 1993; Лейбович О.Л. Реформа и модернизация в 1953–1964 гг. Пермь, 1993; Пихоя Р.Г. Советский Союз: история власти. 1945–1991. Новосибирск, 2000; Пыжиков А.В. Хрущевская «оттепель». М., 2002; Хлевнюк О.В. Региональная власть в СССР в 1953–конце 1950-х годов. Устойчивость и конфликты // Отечественная история. 2007. № 3.

<sup>4</sup> Маркевич А.М. Управление советской промышленностью в 1930-е годы: внутренние противоречия и реформы // Россия в XX веке: Реформы и революции: В 2 т. / под общ. ред. Г.Н. Севостьянова. М., 2002. Т. 2. С. 172.

<sup>5</sup> Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам, 1917–1957. Т. 4. М., 1958. С. 155, 279, 293, 311, 421–424.

<sup>6</sup> Лейбович О.Л. Указ. соч. С. 150; Мерцалов В.И. Реформа управления промышленностью и строительством 1957–1965 гг. (на материалах Восточной Сибири): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Иркутск, 2001. С. 33; Савицкий И.М. Совнархозы Сибири (1957–1965 гг.) // Экономическая история Сибири XX века: материалы Всероссийской научной конференции. 30 июня–1 июля 2006 г. Барнаул: в 3 ч. / под ред. Е.В. Демчик. Барнаул, 2006. Ч. 3. С. 60.

<sup>7</sup> Лейбович О.Л. Указ. соч. С. 106; Аксютин Ю.В. Хрущевская «оттепель» и общественные настроения в СССР в 1953–1964 гг. М., 2004. С. 78.

<sup>8</sup> Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 355. Оп. 1. Д. 390. Л. 9, 12, 16.

<sup>9</sup> Там же. Ф. 9573. Оп. 1. Д. 1392. Л. 106, 111.

<sup>10</sup> Государственный архив социально-политической истории Тюменской области (ГАСПИТО). Ф. 124. Оп. 117. Д. 80. Л. 79, 89; Центр документации новейшей истории Томской области (ЦДНИТО). Ф. 607. Оп. 1. Д. 2526. Л. 213; Национальный Архив Республики Бурятия (НАРБ). Ф. П-1. Оп. 1. Д. 6667. Л. 25–27; Демичев Е.В. Реформа управления промышленностью

и строительством в Центре и на Южном Урале (1957–1965 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Оренбург, 2007. С. 14; Коновалов А.Б. Партийная номенклатура Сибири в системе региональной власти (1945–1991). Кемерово, 2006. С. 199–201.

<sup>11</sup> ГАСПИТО. Ф. 124. Оп. 117. Д. 78. Л. 19.

<sup>12</sup> Органов Н. За мощный подъем хозяйства Красноярского экономического района // Правда. 1957. 18 апр. С. 4.

<sup>13</sup> Кириленко А. Путь к новому мощному подъему народного хозяйства // Правда. 1957. 10 апр. С. 3–4.

<sup>14</sup> Муратов З. Перспективы развития экономики Советской Татарии // Правда. 1957. 5 мая. С. 3.

<sup>15</sup> Полянский Д. Производительные силы Кубани — на службу Родине // Правда. 1957. 21 апр. С. 4.

<sup>16</sup> Полнее использовать внутренние резервы (С пленума ЦК КП Азербайджана) // Правда. 1957. 4 мая. С. 3; Искендеров М. (секретарь ЦК КП Азербайджана) Резервы нефтяной промышленности Азербайджана — на службу Родине // Правда. 1957. 29 апр. С. 4.

<sup>17</sup> Яковлев И. Пути дальнейшего расцвета экономики Казахстана // Правда. 1957. 14 апр. С. 3–4; Бабаев С. Туркменская ССРСР — экономический район // Правда. 1957. 27 апр. С. 2; Мюрисеп А. Эстонская ССРСР — экономический район // Правда. 1957. 12 апр. С.3; Раззаков И. Экономике Киргизии — на новую ступень развития // Правда. 4 мая. С. 3; Мазуров К. Назревшие вопросы комплексного развития хозяйства Белоруссии // Правда. 2 апр. С. 4.

<sup>18</sup> Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1968. Т. 4. С. 343–347.

<sup>19</sup> Шестаков В.А. Социально-экономическая политика советского государства в 1950-е–середине 60-х годов. М., 2006. С. 246.

<sup>20</sup> Осипов А.Г. Сибирь и НТР: Исторический аспект. Красноярск, 1989. С. 50.

<sup>21</sup> Веденеев Ю.А. Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР: историко-правовое исследование (1957–1987 гг.). М., 1990. С. 409.

<sup>22</sup> РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 58. Д. 738. Л. 1, 46.

<sup>23</sup> Управление промышленностью — на уровень возросших задач (С пленума Ленинградского обкома КПСС) // Правда. 1957. 13 апреля. № 94 (14123). С. 2.

<sup>24</sup> Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. М., 2009. С. 169–175.

<sup>25</sup> Государственная власть СССР. Высшие органы власти и управления и их руководители. 1923–1991 гг. Историко-биографический справочник / сост. В.И. Ивкин. М., 1999. С. 393.

<sup>26</sup> Сизов Л.Г. Все остается людям. Т. 2. Кн. 2. Красноярск, 2000. С. 86.

- <sup>27</sup> Мерцалов В.И. Указ. соч. С. 17–19.
- <sup>28</sup> Аксютин Ю.В. Хрущевская «оттепель» и общественные настроения в СССР в 1953–1964 гг. С. 212.
- <sup>29</sup> Летенко А.В. Российские хозяйственные реформы: История и уроки. М., 2004. С. 101.
- <sup>30</sup> Исторические судьбы радикальной экономической реформы. М., 1992. С. 51.
- <sup>31</sup> Лапина Н., Чирикова А. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. 1999. № 6. С. 16.
- <sup>32</sup> Региональная политика Н.С. Хрущева. С. 424; Исторические судьбы радикальной экономической реформы. С. 309.
- <sup>33</sup> Зиманас Г. Местничество — вредный пережиток // Коммунист. 1963. № 2. С. 80–81.
- <sup>34</sup> Региональная политика Н.С. Хрущева. С. 457; 519–528.
- <sup>35</sup> Пихоя Р.Г. Указ. соч. С. 211; Мерцалов В.И. Указ. соч. С. 38; Коновалов А.Б. Указ. соч. 2006. С. 393; Мохов В.П. Региональная политическая элита России (1945–1991 гг.). Пермь, 2003. С. 87.
- <sup>36</sup> ГАСПИТО. Ф. 2011. Оп. 1. Д. 176. Л. 225; Центр документации новейшей истории Омской области (ЦДННАО). Ф. 17. Оп. 1а. Д. 102. Л. 2; Государственный архив новейшей истории Иркутской области (ГАННАО). Ф. 127. Оп. 73. Д. 2. Л. 34.