



УДК 332.14

Эволюция совнархозовской реформы 1957–1965 гг. и вопросы районирования в Восточной Сибири

В. И. Мерцалов

Забайкальский государственный университет, г. Чита

Рассматривается трансформация совнархозовской реформы с описанием столкновения региональных интересов, сказавшихся на изменении районирования Восточной Сибири.

Ключевые слова: реформа, становление, эволюция, совнархозы, регион, региональный интерес, крупный экономический район, экономический район.

Процесс возникновения самой идеи реформы пришелся на вторую половину 1950-х гг. Еще на июльском Пленуме ЦК КПСС в 1955 г. председатель Совета Министров СССР Н. А. Булганин высказался, правда, в самой общей постановке, о реорганизации министерств. Одновременно в его докладе, посвященном проблемам развития научно-технического прогресса в стране, определялся общий курс совершенствования управления – приближение к производству. В этих пределах и происходило формирование идеи реформы.

В целом ее появление предопределялось логикой развития предшествующей экономической политики, проводимой после смерти Сталина и направленной на оптимизацию хозяйственных управленческих структур. Последним звеном в цепи ее вызревания стал декабрьский Пленум ЦК в 1956 г. Его организационные решения способствовали завершению начатой в 1955 г. перестройки центральных органов государственного управления. После Пленума ЦК подняли статус Госэкономкомиссии, укрепив ее руководство и передав ей распорядительные функции, позволявшие решать все текущие вопросы, связанные с выполнением народнохозяйственного плана. В связи с этим упразднились комиссии Президиума Совета Министров СССР по текущим делам и по вопросам производства товаров народного потребления. Председателем Госэкономкомиссии стал М. Г. Первухин, а заместителями – А. Н. Косыгин и В. А. Малышев. Завершение реорганизации центральных органов государственного управления ставило в практическую плоскость вопрос о судьбе министерств, так как перестраивалась только вершина управления, не затрагивая всей остальной пирамиды руководства производством [8, с. 69].

Кроме этого, работа Пленума ЦК отразила стремление в противовес ведомственности обеспечить координацию и увязку хозяйственной деятельности внутри экономических районов и промышленных центров. Это был новый угол преломления прежнего курса, нацеленного на приближение управления к производству. В итоге на Пленуме прозвучали мнения о создании территори-

альных органов управления. Они исходили как от представителей центра, так и местных органов власти. Еще до декабрьского Пленума Н. С. Хрущев высказался о создании территориальных снабженческих органов. Но ближе к идее реформы подошли региональные руководители. Первый секретарь Свердловского обкома партии А. П. Кириленко, например, высказывался о том, что организация планирования и управления должна быть перестроена на основе создания по экономическим районам планирующих органов и органов управления с наделением их необходимыми правами и предоставлением им возможности планировать все отрасли народного хозяйства того или иного региона. По своему содержанию это предложение потенциально шло дальше размышлений Н. А. Булганина и Н. С. Хрущева, которые на пленуме высказывались 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 осознавалась многими. «Вопрос настолько серьезный, – подчеркивал Н. А. Булганин, отражая основной настрой Пленума, – что им придется, видимо, в ближайшее время заняться и решить его» [8, с. 69–70]. 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. Поначалу Н. С. Хрущев рассматривал территориальные органы в качестве дополнения к министерствам, но вскоре изменил свое мнение. Данный вариант мог лишь усложнить управление, и он отказался от него. Объективно это обуславливалось тем, что политика децентрализации достигла такого предела, когда организационные меры по улучшению системы управления создавали противоречивую ситуацию, требовавшую или выхода за пределы чисто организационных мер, для чего условия еще не созрели, или пересмотра действовавшей организационной структуры управления. Последнему способствовал обмен мнениями с региональными руководителями. Вывод о целесообразности замены министерств территориальными органами управления он сделал в ходе поездки в Узбекистан и Киргизию. Возвратившись в Москву, Н. С. Хрущев в конце января 1957 г. написал развернутую записку в Президиум ЦК КПСС с изложением содержания реформы и обоснованием необходимости 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 20-х гг. и не спешил с их наименованием, считая, что над этим «можно еще подумать». В опыте 20-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 работы в Донбассе, он предлагал создать при будущих коллегиях или бюро два совещательных совета по производственным и техническим вопросам. Это предложение было его автор-

ским вкладом в разработку общей идеи создания территориальных органов управления. Впоследствии оно реализовалось в виде технико-экономических советов при совнархозах [10, с. 60].

Н. С. Хрушев 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. Он предлагал вначале создать территориальные управления промышленностью и строительством в сложившихся районах, таких как Москва, Ленинград, Свердловск, Горький, а потом пойти дальше. Таким образом, учитывая радикализм своих предложений, Н. С. Хрушев склонялся к постепенному проведению реформы. В целом он, безусловно, переоценивал преимущества реформы и недооценивал ее опасные стороны. Причины этого заключались не столько в его вере в эффективность организационных рычагов управления, сколько в самой идеологии реформы, которая своими корнями уходила к ленинским идеям экономической политики весны 1918 г. [9, с. 67].

При обсуждении записки в Президиуме ЦК открытых выступлений против реформы не было [7, с. 117]. Создали комиссию в составе 49 человек для разработки конкретных предложений. Но, несмотря на внешне проявляемое единство, отношение к идее реформы в Президиуме ЦК не было однозначным. Необходимость изменений в управлении чувствовалась всеми. По свидетельству Н. С. Хрущева, еще до его записки в политическом руководстве в общем сходились на том, что надо найти наиболее разумные организационные формы управления народным хозяйством сверху донизу.

Но его предложения были радикальными и не могли не настораживать, хотя в записке и предлагалось провести реформу постепенно. В то же время новых конструктивных идей не было, что делало изначально слабой позицию тех, кто так или иначе не принимал реформу. 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 политической системе она всегда была чревата опасностью раскола ЦК с последующей дестабилизацией общества. Поэтому те, кто так или иначе не соглашались 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 своей сути был выражением преимущественно отраслевой технологии управления, в лице своего председателя Н. К. Байбакова был откровенно против нее. «Не будет управления отраслями, обеспечения единой технической политики – раз-

валим все хозяйство» – предупреждал он и предсказывал при территориальном управлении возникновение местничества [1, с. 73, 74].

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 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 изжития демократических элементов советской власти.

Н. С. Хрущев и его поколение оставались еще под очарованием «демократизма» 20-х гг., которое в идеологическом отношении питалось ленинскими идеями работы «Очередные задачи Советской власти». Обеспечить организационное сочетание государственного централизма с самодеятельностью масс и местным почином на длительный исторический период, как показала история, оказалось невозможным. Это была, говоря словами П. Сорокина, одна из социальных иллюзий революции. Но она в 1950-е гг. стала идеологическим резервом реформы и одновременно одной из причин ее неудачи.

Аргументы противников реформы в высшем политическом руководстве, кроме довода об опасности ослабления централизованного планового начала, были в основном невнятными. Попытка Д. Т. Шепилова найти хотя бы маломальски теоретико-идеологическое обоснование несостоятельности реформы типа возможности ослабления диктатуры пролетариата в СССР оказалась крайне примитивной. «По существу, он никакой критики не дает», – резюмировал Н. С. Хрущев [8, с. 61].

Слабость критики оппонентов укрепляла его внутреннюю убежденность в правильности предпринимаемой 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.

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 (1957) Пленума от начала до конца, а накануне этого партийного форума было проведено специально расширенное заседание Совета Министров СССР, где со всеми министрами обсуждались вопросы реформы.

В целом удалось нейтрализовать сопротивление преобразованиям. На февральском Пленуме 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 ре-

формы создать 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 кооперированных 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.

Предложение Н. К. Байбакова о создании укрупненных территориальных органов управления 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 будущих совнархозов в административно-экономических районах, по его мнению, имело то преимущество, что в них имелся сложившийся механизм управления в виде партийных, профсоюзных и советских организаций. 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 этом 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 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 возможности обострения 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. 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 эволюционировала в пользу централизации и отраслевого принципа управления [10, с. 63].

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 ее «техническая» подготовка оказалась включенной в политический процесс и, следовательно, подчиненной логике его развития. Это явилось одним из источников, пита-

ших устойчивое мнение о неподготовленности и поспешности проведения реформы. Невычлененность этапов разработки реформы 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.

Практическая подготовка реформы началась сразу после февральского (1957) Пленума ЦК КПСС. По итогам его работы были проведены собрания партийных активов. В Восточной Сибири они состоялись в первой половине марта. Одна из первоначальных задач заключалась в разъяснении сути предстоящей реорганизации. Хотя реформа отвечала интересам регионов, она для них, скорее всего, оказалась неожиданной. По всем признакам к этому времени на местах еще не осознали необходимости проведения каких-либо коренных перемен в управлении. Изучение материалов партийных активов, посвященных еще декабрьскому (1956) Пленуму ЦК, свидетельствует, что не все партийные и хозяйственные деятели достаточно внимательно отнеслись к тем фактам, которые, так или иначе, являлись предтечей решений февральского (1957) Пленума ЦК КПСС. Характерно в этом отношении выступление первого секретаря Красноярского крайкома партии Н. Н. Органова. Он под влиянием декабрьского Пленума ЦК, критикуя ведомства за растущий объем встречных перевозок в Красноярском крае, отмечал: «Надо честно признать, что никто из нас: ни крайплан, ни крайисполком, ни бюро крайкома партии ни разу не изучили этого вопроса, ни разу по-настоящему не вмешивались, а как-то смирились с этими фактами».

На собраниях партийных активов не только впервые разъяснялась суть реформы, но и была сделана первая попытка примерить ее общие положения к местным условиям. Правда, в Читинской области и Бурят-Монгольской АССР она не выходила дальше предложений о целесообразности создания новых хозяйственных органов в пределах краев, областей, автономных республик. Что касается Красноярского края и Иркутской области, то уровень развития их экономики позволял им предметнее рассмотреть эту проблему. Почти сразу обнаружилось различные подходы к образованию новых органов управления. Первый секретарь Иркутского обкома партии Б. Н. Кобелев выдвигал мотивы, тяготеющие в пользу образования совнархоза с территориальными границами, выходящими далеко за пределы Иркутской области. Первый секретарь Красноярского крайкома Н. Н. Органов «примерял» возможность создания совнархоза только к Красноярскому краю. Одновременно выдвигались некоторые подходы к формированию отраслевых управлений. Но все это делалось достаточно осторожно, так как широкое обсуждение еще не было объявлено. Рассматривая экономические предпосылки для создания Красноярского экономического района, Н. Н. Органов пояснял: «Его может и не быть. И не этот вопрос ставится на обсуждение актива, данные приводятся для наглядного представления о будущих экономических районах». Когда же после выступления директора судостроительного завода Н. А. Псомиади,

предложившего создать экономический район в пределах Красноярского края, Новосибирской, Кемеровской и Томской областей, завязалась дискуссия, Н. Н. Органов еще раз напомнил, «что этот вопрос не в нашей компетенции». Это подчеркивалось и на собраниях партактива в других районах Восточной Сибири. Таким образом, первый подготовительный этап носил ограниченный, предварительный характер [9, с. 71].

Следующий и основной этап подготовки реформы начался с момента опубликования для всенародного обсуждения тезисов доклада Н. С. Хрущева «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством». Они появились на свет 30 марта 1957 г. в газете «Правда». Их обсуждение явилось крупным общественно-политическим событием. Этот факт, как и появившееся в ходе обсуждения название новых хозяйственных органов – советы народного хозяйства, был призван подчеркнуть возврат к ленинским традициям. Безусловно, до такого возврата было еще далеко. Дискуссия не затрагивала принципиальной оценки реформы, а касалась только конкретных вопросов ее проведения. Но даже этот усеченный характер дискуссии выводил обсуждение реформы за узкие рамки чисто аппаратных решений, одновременно свидетельствуя о ее масштабности и новизне.

Обсуждение тезисов длилось чуть более месяца и приобрело широкий размах. За это время в стране было проведено более 514 тыс. собраний. На них присутствовало около 41 млн и выступило с замечаниями и предложениями более 2 млн 300 тыс. человек. Такая высокая общественная активность в не меньшей степени была характерна и для Восточной Сибири. Только в Иркутской области на проведенных собраниях присутствовало 60 % рабочих и служащих от их общего числа, занятых в промышленности и строительстве.

Безусловно, обсуждение тезисов в значительной мере несло на себе большую разъяснительную и идеологическую нагрузку. Разоблачение культа личности Сталина породило у многих людей немало сомнений относительно общественной природы СССР и просто скептических настроений. Часть научной интеллигенции уже в это время ставила вопрос о наличии общих черт между советским и тоталитарным строем [2, с. 137]. Неслучайно Н. С. Хрущев уделял много внимания идеологической обеспеченности своих преобразований, усиленно подчеркивая их демократизм.

Вместе с этим в ходе обсуждения высказывалось немало конкретных деловых предложений. Большую роль в их отборе играла пресса. В центральных и местных газетах выступило более 68 тыс. человек со своими предложениями, замечаниями и дополнениями. Только в газетах «Правда», «Известия» были опубликованы статьи и предложения 854 авторов [5, с. 12].

Во время обсуждения тезисов Н. С. Хрущева острый характер приобрела дискуссия о границах будущих совнархозов. Толчком к ней послужила статья председателя Иркутского облплана П. Силинского, опубликованная в «Правде», затем появились аналогичные предложения по Уралу [11, 3, 4 апр.].

Отталкиваясь от исторической традиции ведущей роли Иркутска в Восточно-Сибирском регионе и факта существования с 1930 по 1936 г. Восточно-Сибирского края, П. Силинский предлагал создать укрупненный совнархоз в

пределах Красноярского края, Иркутской, Читинской областей, Бурят-Монгольской и Якутской АССР с центром в Иркутске. Это предложение имело в Иркутске солидную общественную поддержку. Еще до публикации своей статьи П. Силинский выступил с этой идеей на мартовском партактиве Иркутской области. Из 17 человек, выступивших на партактиве (П. Силинский выступал первым), никто не выразил сомнения в правильности его идеи, а четверо твердо поддержали ее. К ней склонялся и первый секретарь обкома Б. Н. Кобелев [9, с. 73].

Идея П. Силинского об укрупнении совнархозов была вполне рациональной. Как показал последующий опыт, одной из причин неудачи совнархозовской реформы явилась неразработанность проблемы экономического районирования. Но сама идея облеклась в неприемлемое предложение, прежде всего из-за невозможности организовать эффективное управление на такой огромной территории. Несколько позже было высказано более взвешенное предложение создать укрупненный совнархоз в пределах Иркутской, Читинской областей и Бурят-Монгольской АССР, но сама идея была уже значительно дискредитирована, тем более что во время майской сессии Верховного Совета СССР в 1957 г. Н. С. Хрущев поддержал критику идеи П. Силинского.

Другая причина неудачи его предложения заключалась в том, что оно пришло в противоречие с интересами территорий и прежде всего Красноярского края, промышленность которого по объемам производства превосходила промышленность Иркутской области. Научная интеллигенция, руководители Красноярского края немедленно отреагировали на это предложение. Группа авторов во главе с профессором Л. В. Киренским в статье «Товарищ Силинский не прав» подчеркнула, что быстрое развитие промышленности в крае началось с разукрупнения Восточно-Сибирского края. Они предложили создать Красноярский экономический район с включением в него Тувинской автономной области. На этой же позиции находился первый секретарь крайкома партии Н. Н. Органов. Пленум краевого комитета партии тоже высказался за создание Красноярского экономического района. Одновременно следует учесть, что в это время Иркутская область и Красноярский край находились в состоянии соперничества за приоритетное финансирование и материально-техническое снабжение своих новостроек. Создание объединенного совнархоза с центром в Иркутске, естественно, означало подчиненное положение Красноярского края. В пылу полемики Н. Н. Органов заявил о необходимости первоочередного строительства Красноярской ГЭС вместо Братской, исходя из того, что строительство Красноярской ГЭС было дешевле. Он не учитывал, что строительство Братской ГЭС значительно продвинулось вперед. На ее строительство было освоено капиталовложений в 10 раз больше, чем Красноярской. Кроме этого, Братская ГЭС являлась регулирующей станцией всего Ангаро-Енисейского каскада. С возражениями Н. Н. Органову выступили секретарь Иркутского обкома М. Журавлев, главный инженер строительства Братской ГЭС А. Гиндин, председатель Восточно-Сибирского филиала АН СССР В. Кротов и директор Мосгидэпа Н. Сухоцкий. Подчеркнув необоснованность притязаний Н. Н. Органова, они писали в «Правде»: «...единственно

правильный вывод: строительство Братской и Красноярской ГЭС следует вести одновременно» [11, 4 мая].

Идея создать укрупненный совнархоз совместно с Красноярским краем и Якутской АССР больше не обсуждалась. Но вопрос об объединении с Бурят-Монгольской АССР и Читинской областью определенное время продолжал дебатироваться. Его инициировали, прежде всего, хозяйственные организации Иркутска, деятельность которых распространялась и на восточных соседей. Максимального напряжения эта дискуссия достигла на апрельском пленуме Иркутского обкома партии. В защиту идеи совнархоза в административных границах только Иркутской области выступил председатель Президиума Восточно-Сибирского филиала АН СССР В. А. Кротов. Его основной аргумент сводился к тому, что следовало главным образом сосредоточиться на исключительно объемных и сложных задачах промышленного развития Иркутской области. Он правильно уловил политический момент, считая, что вопрос о создании укрупненного совнархоза только усложняет перестройку управления хозяйством, предлагая «оставить его для будущего». Его поддержали секретарь Усольского горкома партии П. Б. Кацуба, начальник строительства Братской ГЭС Н. П. Виноградов. Им оппонировали начальник Главвостоксиблеспрома Г. Н. Школьников, начальник Восточно-Сибирской железной дороги Т. Г. Ермаков, начальник «Ангарстроя» В. И. Прядко. Они делали акцент, прежде всего, на относительно слабом развитии промышленности в Бурятии и Читинской области, что, по их мнению, делало сомнительным создание здесь самостоятельных совнархозов.

Пленум так и не принял окончательного решения по этому вопросу. Его переадресовали на рассмотрение ЦК КПСС. Б. Н. Кобелев информировал участников пленума, что бюро обкома партии довело до сведения ЦК о готовности действующих в Иркутске управлений по углю, лесу, энергетике, мукомольной промышленности и другим отраслям обеспечить руководство предприятиями промышленности и строительства Читинской области и Бурят-Монгольской АССР, если будет сочтено целесообразным передать их в Иркутский совнархоз. «Нам сейчас нельзя выступать как-то определенно за создание совнархоза в составе Иркутской, Читинской областей и Бурят-Монгольской АССР только потому, что мы плохо представляем себе экономику и перспективу этих областей», – разъяснял он. Возражений против такого подхода не было. Этот вопрос обсуждался и в Забайкалье. Как в Бурят-Монгольской АССР, так и в Читинской области были, хотя и немногочисленные, сторонники объединения с Иркутском. Но на пленумах обкомов партии подавляющий перевес имели сторонники создания самостоятельных совнархозов. Они сильно сомневались в том, что объединение с Иркутским совнархозом откроет необходимые возможности успешного индустриального развития Забайкалья [9, с. 75].

Итоги дискуссии рассматривались в выступлениях партийных руководителей в печати. Б. Н. Кобелев в журнале «Коммунист» отметил, что Иркутский обком партии выступает против укрупнения совнархозов. Против высказались и представители автономных республик. По существу от их имени со

статьей «За самостоятельные экономические районы в автономных республиках» выступил в «Правде» первый секретарь Бурят-Монгольского обкома партии А. У. Хахалов [6, с. 17–18; 11, 6 мая].

В ходе обсуждения тезисов в ряде случаев вопрос о границах совнархозов стал перерастать в территориальный вопрос. Руководители Якутской АССР выдвинули предложение о передаче Якутии северных районов Иркутской области: Бодайбо, Мамы, Усть-Кута, Киренска. В дискуссию включилось население этих районов. Секретарь Киренского райкома партии И. Н. Агафонов, подводя ее итоги, отмечал, что верхнеленские районы территориально ближе к Иркутску и население их тяготеет в экономическом и культурном отношении к Иркутской области.

Подобная дискуссия была предотвращена в Красноярском крае. Предложение А. Бондарева, опубликованное в его обзорной статье «Слово норильчан» в газете «Красноярский рабочий», об образовании экономического района в красноярском Заполярье оживило вопрос о создании самостоятельной Северной области. Его ранее поднимали представители Эвенкийского и Таймырского национальных округов. Учитывая это, Н. Н. Органов на апрельском пленуме крайкома партии подчеркнул, что «вопрос о создании самостоятельной Северной области в связи с изменениями структуры хозяйства снят, и Северная область создаваться не будет. Сами товарищи из округов сняли свои предложения в связи с организацией экономических районов» [9, с. 76].

На наш взгляд, можно говорить об особой позиции директорского корпуса. Предложения его представителей в основном выходили за пределы обсуждаемой организационной перестройки управления и вторгались в сферу экономических отношений. Директора выражали свое недовольство не только недостаточностью имеющихся у них прав, но и их ограничением. Директор одного из красноярских заводов П. А. Сысоев отмечал: «Существующее ныне положение о правах директоров до того сужено порою различными толкователями этих положений – работниками банков и финансовых органов, главков и министерств, что от этих прав ничего не остается». Хозяйственники больше, чем кто-либо, сквозь призму собственного опыта видели, что реформа не затрагивает самого главного – сложившегося хозяйственного механизма. В связи с этим они подчеркивали, что «нельзя серьезно говорить о перестройке организации управления, не говоря о расширении прав директоров». Вглядываясь в структурные схемы будущих совнархозов, они не видели существенной разницы между новыми органами и министерствами, кроме выигрыша в состоянии. В предлагаемых структурах они критиковали многоступенчатость управления предприятиями и считали необходимым по возможности ликвидировать отраслевые управления, а взамен логично высказывались за расширение прав предприятий. Позиция директорского корпуса находила поддержку у представителей науки. Академик И. П. Бардин на сессии Верховного Совета СССР не только отмечал, что «во всех странах черная металлургия, объединяется, а не расчленяется по районному принципу», но, по сути, предлагал сосредоточиться на двух моментах: на качественном улучшении работы Госплана и расширении прав предприятий. Однако подобные предложения, по

существо, представляли новый пласт преобразований. В условиях начавшейся реформы они не носили первоочередной характер, и это сказалось на реакции Н. С. Хрущева. На сессии Верховного Совета СССР он ограничился заявлением, что «следует серьезно подумать над этими вопросами и найти наиболее разумное решение» [5, с. 252–253].

Совнархозы приступили к работе в июне 1957 г. В середине июня против Н. С. Хрущева выступили В. М. Молотов, Л. М. Каганович, Г. М. Маленков, которые впоследствии были охарактеризованы как антипартийная оппозиция. Давая объяснения своей попытке освободить Н. С. Хрущева от занимаемой должности, они подчеркивали возросшую авторитарность руководства Хрущева. Не согласные с реформой управления, они попытались устранить Хрущева в самом начале преобразований. Но их попытка не увенчалась успехом. На майском Пленуме ЦК в 1958 г. Н. С. Хрущев не только предотвратил очередную опасность – разрастание местничества, но и устранил возможность вызревания новой оппозиционности в руководстве. После доклада председателя Госплана СССР И. И. Кузьмина о выполнении плана развития народного хозяйства за первый квартал 1958 г. выступил только Хрущев. Критикуя проявления местничества, он говорил, что раньше, до реорганизации, растекалось гораздо больше средств, предназначенных на капитальное строительство, что работа по завершению перестройки управления промышленностью и строительством должна быть продолжена. После этого Бюро ЦК КПСС по РСФСР, принявшее еще в конце января 1958 г. решение об утверждении республиканскими министрами девяти председателей крупнейших совнархозов, включая председателя Красноярского СНХ П. Ф. Ломако, 21 мая 1958 г. упразднило вообще должности министров РСФСР, установленные для руководящих работников, не возглавлявших министерства РСФСР [9, с. 112].

Однако совнархозы, организованные на основе административно-экономических районов, стали все больше обнаруживать свою функциональную недостаточность. В первую очередь страдала организация планирования развития народного хозяйства. Отказ от отраслевого принципа управления и дробность совнархозов затрудняли составление государственного плана. Поэтому в начале апреля 1960 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О дальнейшем совершенствовании дела планирования и руководства народным хозяйством». Оно предусматривало образование в крупных экономических районах страны советов по координации и планированию работы совнархозов, входящих в состав этих районов.

Снова оживилась работа по экономическому районированию страны. Первоначально она осуществлялась Госэкономсоветом СССР под председательством А. Ф. Засядько. Президиум ЦК КПСС 20 июля одобрил предложения Госэкономсовета и направил их на апробацию местных партийных и советских органов. Большинство полученных замечаний относилось к уточнению состава крупных экономических районов. Якутский обком КПСС предлагал включить Якутскую АССР в состав Дальневосточного крупного экономического района, а по Красноярскому краю выдвигалось предложение об его объединении с частью Западной Сибири. После рассмотрения вопроса об эко-

номическом районировании страны на заседании Президиума Совета Министров СССР 9 декабря 1960 г. и обмена мнениями на его заседании Госэкономсовет СССР, Госплан СССР с участием Госплана РСФСР выработали согласованные предложения. Они оставили Красноярский край и Якутскую АССР в составе Восточно-Сибирского крупного экономического района. Их позиция мотивировалась тем, что Красноярский край развивался как составная часть территориально-производственного комплекса с Иркутской областью, а его южная часть (Минусинская котловина) служила продовольственной базой всей Восточной Сибири. Объединение части Западной Сибири с Красноярским краем неизбежно влекло за собой изменения экономического районирования всей Сибири, что было нецелесообразно. Весомым аргументом в пользу того, чтобы Якутскую АССР не включать в состав Дальневосточного крупного экономического района, было наличие тесных транспортно-экономических связей Якутии с Восточной Сибирью по реке Лене и перспективы их дальнейшего развития [4, л. 83, 84, 99, 133]. Безусловно, нахождение Якутии в Восточно-Сибирском крупном экономическом районе делало управление этой огромной территории сложным. Но центр намеревался только ограничиться координацией деятельности совнархозов, не прибегая к непосредственному управлению.

Решение о создании советов по планированию и координации скорректировало переход реформы с первоначального варианта ее развития на второй вариант, от которого отказались в начале реорганизации управления. Создание Советов по планированию и координации в крупных экономических районах явилось первым толчком к изменениям всей структуры хозяйственной системы управления промышленностью.

Изменения в системе управления происходили на основе отделения функции оперативного хозяйственного управления от функции планирования. Обе функции до этого осуществлялись Госпланом РСФСР. С образованием советов по планированию и координации для повышения эффективности деятельности последнего возникла возможность освободить его от функции контроля за выполнением совнархозами государственных народнохозяйственных планов. Бюро ЦК по РСФСР, внося 25 апреля 1960 г. на рассмотрение Президиума ЦК КПСС проект постановления «О дальнейшем совершенствовании планирования и руководства народным хозяйством РСФСР», признало целесообразным для улучшения оперативного решения хозяйственных вопросов, более правильного решения использования материально-технических ресурсов и усиления координации деятельности совнархозов образование Всероссийского Совета народного хозяйства (ВСНХ). В Госплане РСФСР сосредоточивалось теперь только текущее и перспективное планирование.

При формировании ВСНХ и советов по планированию и координации в крупных экономических районах проявились две тенденции. Одна тяготела в большей степени к строгой централизации, другая стремилась не выходить за пределы координации. Госплан СССР предложил дополнительно передать советам по координации функции оперативного контроля за выполнением совнархозами народнохозяйственных планов. Председатель Госэкономкомис-

сии А. Засядько высказался против этого, отметив, что это неизбежно приведет к вмешательству советов в оперативную деятельность и вызовет осложнения в текущем планировании и руководстве хозяйством. Он предложил решить вопрос о полномочиях советов по планированию и координации с учетом образования республиканских совнархозов в России, Украине и Казахстане, которые и должны были заниматься координацией хозяйственной деятельности совнархозов.

Особенно явно обе тенденции столкнулись при выработке структуры Советов по планированию и координации. Госплан РСФСР высказался за введение постоянных председателей из числа зампредов Совета Министров РСФСР и Госплана РСФСР, а также за постоянных представителей Госплана и ВСНХ в этих советах. Предложения вошли в проект постановления правительства РСФСР, но не нашли поддержки в аппарате Бюро ЦК по РСФСР. Руководители его отделов С. Баскаков и Тищенко предложили, чтобы заседания Советов по планированию и координации вели поочередно председатели совнархозов. По их инициативе также отказались от идеи ввести постоянных представителей Госплана РСФСР и ВСНХ в состав этих советов и ограничились «постоянным участием» их представителей [3, л. 33, 35, 36, 129]. Все это обнаруживает, в какой мере политическое руководство продолжало оставаться сторонником самостоятельности совнархозов.

Всего в РСФСР было создано 10 советов по планированию и координации. В их состав входили секретари обл(край)комов, председатели обл(край)исполкомов, правительств автономных республик, совнархозов и обл(край)планов. В Восточно-Сибирский совет по планированию и координации в составе совнархозов Красноярского края, Иркутской и Читинской областей, Бурятской и Якутской республик входили 26 руководителей, включая руководство Хакасской и Тувинской автономных областей. Численность работников аппарата советов по планированию и координации в РСФСР колебалась от 6 до 10 человек в каждом, и в сумме составляла 81 человек. Из них 59,3 % составили главные специалисты и 28 % старшие экономисты. Вся руководящая текущая работа выполнялась десятью (12,3 %) постоянными заместителями председателей советов. Аппарат Восточно-Сибирского совета по координации численностью восемь человек состоял из пяти главных специалистов и двух старших экономистов. Постоянным замом председателя был назначен Н. Я. Ярополов, по специальности инженер-химик. После войны он работал начальником технического отдела, а затем главным инженером комбината № 16. В 1957 г. стал заместителем председателя Иркутского СНХ.

Создание аппарата Советов и увеличение в связи с этим штатов Госплана РСФСР на 20 единиц было произведено за счет общей численности работников центрального аппарата совнархозов. Их деятельность носила совещательно-рекомендательный характер. Они были в значительной мере аморфной структурой. Госплан РСФСР не имел эффективных рычагов руководства ими, да и внутри них не прослеживалось четкой системы подчиненности. Это создавало более широкий простор для столкновения региональных интересов. В Восточно-Сибирском совете по планированию и координации руководство

Красноярского края все-таки больше ориентировалось на Новосибирск, чем на Иркутск, а Якутская АССР продолжала тяготеть к Дальнему Востоку. В конечном итоге обнаружилось, что созданные Советы мало кому были нужны, а организационно и функционально они были малоэффективны. Вскоре они перестали существовать. Восточно-Сибирский совет провел в 1962 г. второе и последнее заседание. Но опыт их организации позволил уточнить состав некоторых крупных экономических районов. Из состава Восточно-Сибирского крупного экономического района выделили Якутию.

В целом советы по планированию и координации стали переходной мерой к укрупнению совнархозов. В Красноярском экономическом районе был сохранен Красноярский СНХ. Одновременно был выделен Восточно-Сибирский экономический район в составе Иркутской и Читинской областей и Бурятской АССР. Здесь с 1963 г. действовал укрупненный Восточно-Сибирский совнархоз.

Политическому центру не удалось ограничиться только координацией деятельности совнархозов. В результате существование совнархозовской реформы было утрачено. В 1965 г. в связи с начавшейся экономической реформой совнархозы были упразднены.

1. *Байбаков Н. К.* Сорок лет в правительстве / Н. К. Байбаков. – М. : Республика, 1993.
2. *Барсуков Н. А.* Обратная сторона «оттепели» // Кентавр. – 1993. – № 4.
3. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А-259. Оп. 42. Д. 6263.
4. ГАРФ. Ф. А-259. ОП. 42. Д. 6269.
5. Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва. Седьмая сессия (7–10 мая 1957 г.): стеногр. отчет. – М., 1957.
6. Коммунист : теорет. и полит. журн. ЦК КПСС. – 1957. – № 6.
7. *Медведев Р.* Никита Сергеевич Хрущев. Политическая биография / Р. Медведев. – М., 1990.
8. *Мерцалов В. И.* О происхождении реформы управления промышленностью и строительством (1957–1965) // Ист.-экон. науч. журн. – Чита ; Иркутск. – 1999. – № 6. – С. 60–73.
9. *Мерцалов В. И.* Реформа хозяйственного управления 1957–1965 гг.: предпосылки, ход, итоги (на материалах Восточной Сибири) / В. И. Мерцалов. – Иркутск : Изд-во ИГЭА, 2000. – 266 с.
10. *Мерцалов В. И.* Становление идеи реформы управления промышленностью и строительством в пятидесятые годы // Ист.-экон. науч. журн. – Чита ; Иркутск. – 2000. – № 7. – С. 57–65.
11. Правда. – 1957.

Evolution of the Economic Council Reform in 1957–1965 and the Issues of Regionalization in Eastern Siberia

V. I. Mertsalov

Trans-Baikal State University, Chita

The article examines transformation of the Economic Council reform and describes the collision of regional interests, influenced on the alterations in regionalization of Eastern Siberia.

Key words: reform, formation, evolution, Economic Councils, region, regional interest, large economic region, economic region.

Мерцалов Виктор Иванович – доктор исторических наук, профессор кафедры истории Забайкальского государственного университета, 672049, г. Чита, мкр-н Северный, 58, кв. 75, тел. 89245104895, e-mail: mercalov47@mail.ru

Mertsalov Viktor Ivanovich – Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of History, the Trans-Baikal State University, 672049, Chita, Sverny District 58, apartment 75, phone 89245104895, e-mail: mercalov47@mail.ru