

Т.И. Щербакова
Саранск

ТРАНСФОРМАЦИЯ СОВЕТСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕСТРОЙКИ УПРАВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ 1957 – 1964 ГГ.

Со времен отказа от нэпа и до середины 1980-х гг. советская экономическая система носила централизованный, плановый, командно-административный характер, сохраняя внутреннее единство принципов управления, на разных этапах развития советского общества. В условиях перестройки управления промышленностью 1957 – 1964 гг. была предпринята попытка радикально изменить принципы управления на основе децентрализации. Характер осуществленных изменений, их итоги и последствия – предмет анализа данной работы.

Директивная модель управления, существовавшая в начале 1950-х гг. все более приходила в противоречие с интересами регионов. Жесткая централизация управления промышленностью на местах вызывала недовольство хозяйственников и управленцев. Экономическое развитие регионов было обусловлено политикой центральных и союзных министерств, которая имела собственную логику. Несмотря на то, что министерства, аккумулируя бюджетные средства, обеспечивали развитие целых отраслей, векторы этого развития зачастую не соответствовали интересам территорий. Создавая производства, министерства не интересовались решением социальных проблем, строительством жилья и учебных заведений. Ведомственные специализация и кооперация обуславливали нерациональные перевозки и создание дублирующих производств даже в том случае, если на этой же территории существовали подобные предприятия, входящие в структуру другого ведомства.

В середине 1950-х гг. возникли предпосылки для внесения корректив в директивную модель управления, которые, однако, прежде всего были связаны с обострением внутризлитных противоречий и активизацией борьбы за власть внутри высшего руководства страны. Г.М. Маленков и Н.С. Хрущев, находившиеся в центре этой борьбы, представляли различные группировки правящего класса. Первый – руководителей центральных органов управления, а второй – региональных партийных руководителей. В результате новая модель управления вводилась не как результат осознанного выбора новой стратегии развития, а как средство перехвата власти одной политической группировки (в данном случае Н.С. Хрущева) у другой.

Основным звеном управления стали экономические административные районы. Советы народного хозяйства (совнархозы) являлись коллегиальными органами управления, руководившими комплексным развитием промышленности на территории своих районов. В Российской Федерации границы совнархозов совпадали с границами административных районов – автономных республик, краев и областей. Промышленные министерства были упразднены. Предприятия, подчинявшиеся ранее республиканским и союзным министерствам, перешли в подчинение совнархозов, отвечавших за развитие не отрасли, а территории. Подобная перестановка приоритетов, безусловно, соответствовала интересам населения регионов, поскольку совнархозы взялись за решение экономических проблем, тормозивших развитие, ранее не решавшихся министерствами. Среди этих проблем было строительство электростанций, жилья, автодорог, социальной инфраструктуры, учебных заведений.

Правовое положение совнархозов регламентировалось Положением о совете народного хозяйства экономического административного района, утвержденного Постановлением СМ СССР от 26 сентября 1957 г.⁹⁷⁹. Задачи и функции СНХ были достаточно обширны и регламентировались положениями 14 – 47 документа. К ним относилось: выполнение государственных планов по всем показателям (п.14); руководство работой по составлению планов (п.15); разработка предложений об установлении наиболее правильных и рациональных связей, максимальная мобилизация внутрихозяйственных резервов, специализация и кооперирование, обеспечение кооперированных поставок в другие экономические районы (пп.16, 18, 26); разработка и представление предложений по крупным экономическим проблемам (п.17); повышение технического уровня всех отраслей промышленности, руководство изобретательством, обеспечение развития производства новых машин, модернизация оборудования (пп.19, 22, 23, 24); организация материально-технического снабжения и сбыта продукции, организация заготовок и закупок сельскохозяйственного сырья (пп. 28, 29); подбор и расстановка руководящих инженерно-технических и научных работников (п.35); проведение мероприятий по улучшению структуры и ликвидации излишних звеньев в управлении промышленностью и строительством.

Даже краткое перечисление стоящих перед совнархозами задач предполагало предоставление широкого круга прав его руководителям. Положением регламентировались права советов народного хозяйства в области планирования, капитального строительства, материально-

⁹⁷⁹ Положение о совете народного хозяйства экономического административного района. 26.09.1957 // Собрание постановлений правительства СССР. - М. 1957. № 12. С.409 – 429

технического снабжения, финансирования и кредитования, труда и заработной платы.

Пожалуй, наиболее широкий объем прав советы народного хозяйства получили именно в области планирования. Они могли утверждать и изменять задания по предприятиям, изменять объемы производства и поставки отдельных видов продукции, принимать заказы от предприятий не входящих в структуру совнархоза, передавать внутри совнархоза с баланса на баланс организации. Все это допускалось в том случае, если не влекло за собой уменьшения планов накоплений, платежей в бюджет, общей численности работников, фондов заработной платы и государственных плановых заданий, установленных совнархозу.

В условиях реформы подвергся радикальной перестройке механизм управления. Если распределение материальных ресурсов находилось по-прежнему в руках центра, то выделение этих ресурсов происходило в соответствии с принятыми планами, а они разрабатывались совнархозами. Система административного прикрепления производителей и потребителей также серьезно трансформировалась, поскольку совнархозы стремились оптимизировать как внутрирайонные, так и межрайонные связи, а сами эти связи были поставлены на договорную основу. Советы народного хозяйства получили возможность использовать на свое усмотрение нецентрализованные средства, что способствовало перераспределению капитальных вложений в соответствии с потребностями экономических административных районов. Взаимоотношения с плановыми органами приобрели дискуссионный характер, поскольку совнархозы получили право разрабатывать предложения и представлять их на утверждение.

В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Советом Министров СССР «О мерах по улучшению планирования народного хозяйства» от 4 мая 1958 г., планы должны были составляться на местах, в трудовых коллективах и только потом представляться в центральные органы – прежде всего в Госпланы союзных республик, а для российских совнархозов – в Госплан РСФСР⁹⁸⁰. Новый порядок планирования делал совнархозы ключевым звеном в разработке и утверждении планов. Они должны были не только осуществлять текущее и перспективное планирование, но и планировать комплексное развитие экономических административных районов, чем до этого не занимался никто.

При всей радикальности осуществленных преобразований, формируемая система управления несла в себе комплекс противоречий, вытекавших из противоречивых устремлений реформатора. Н.С. Хрущев, стремясь к ликвидации министерской системы, вовсе не стремился

⁹⁸⁰ Постановление ЦК КПСС и СМ СССР «О мерах по улучшению планирования народного хозяйства» 4.05.1958 // Собрание постановлений правительства СССР. М., 1958. № 9. С.75.

к отказу от механизмов директивного управления. Несмотря на упразднение министерств, фактически было сохранено централизованное управление экономикой. Функции центральных органов управления стала выполнять плановая система, а именно – государственные плановые комитеты. О том, что такое развитие событий не являлось случайностью, свидетельствует высказывание Н.С. Хрущева на февральском Пленуме 1957 г., где проходило обсуждение основных направлений реформы: «Госплан должен взять на себя ряд функций, обеспечивающих централизованную политику в отдельных отраслях промышленности, осуществляемую в настоящее время министерствами»⁹⁸¹.

Действительно, в условиях реформы Госплан СССР, как и Госпланы союзных республик были сформированы по отраслевому принципу и стали выполнять не свойственные им функции. Об этом, в частности, свидетельствует рост потока документов в Госплан и изменение его структуры. Если до реформы Госплан РСФСР получал в среднем 4,4 тыс. документов, то к сентябрю 1957 г. – более 40 тыс⁹⁸². Из ежедневной корреспонденции Госплана РСФСР более 80% примерно в равных долях касались материально-технического снабжения и текущих производственных вопросов. Собственно к планированию относилось не более 17% корреспонденции⁹⁸³. Направленность корреспонденции однозначно свидетельствует о том, что в условиях реформы Госпланы фактически стали выполнять роль органов центрального управления.

Центральным из механизмов директивного управления являлся контроль за использованием централизованных капиталовложений. Мысль о недопустимости перераспределения централизованных капиталовложений также была им озвучена Хрущевым на февральском Пленуме «Переход на территориальное управление не должен привести к снижению накоплений, чтобы не потерять важнейшего источника для развития нашего хозяйства. Наши социалистические накопления мы должны распределять исходя из общегосударственных интересов. ... Если ослабить в этом вопросе централизованное руководство, то средства будут распылены и могут тратиться не на расширенное воспроизводство, а на такие вещи, как строительство дорог и другие местные нужды, на которые мы пока не можем выделять больше определенной доли накоплений»⁹⁸⁴. Принципиальная установка руководства страны на жесткий контроль за распределением капиталовложений противоречила тем, правам, которые получили совнархозы в условиях реформы. Не удивительно, что это противоречие решалось в пользу центра, стремящегося к ущемлению и ограничению, предоставленных совнархозам

⁹⁸¹ Российский государственный архив новейшей истории, далее РГАНИ. Ф.2. Оп.1. Д.216. Л.43.

⁹⁸² Государственный архив Российской Федерации. Ф.А – 262. Оп.5. Д.5. Л.24.

⁹⁸³ Там же. Л.29.

⁹⁸⁴ РГАНИ. Ф.2. Оп.1. Д.216. Л.45

прав. В результате трансформации директивной модели управления сложилась система, которая нормативно предоставляла совнархозам права на определенную самостоятельность, а структурно препятствовала их реализации.

Существенную роль в условиях реформы сыграл человеческий фактор. В процессе упразднения министерской системы высвобождался широкий контингент руководящих работников, которые были направлены на руководящую работу в совнархозы. Не удивительно, что работниками министерств, это решение было встречено без восторга. Смягчить негативный эффект принятых мер должны были два обстоятельства. Первое из них было связано с льготами и компенсациями для работников, выезжающих в совнархозы⁹⁸⁵. Второе носило статусный характер, поскольку декларируемый статус председателей совнархозов приравнивался к статусу союзного министра⁹⁸⁶. Получив статус союзных министров, бывшие руководители отраслевых министерств, по существу стали гарантами самостоятельности совнархозов последовательно отбивая попытки Госплана ограничить права советов народного хозяйства. Многие из них использовали свой авторитет и наработанные связи в интересах развития подведомственных экономических районов, обусловив реальное ускорение темпов их развития.

Важнейшим преимуществом формируемой системы управления являлось именно то, что она, в отличие от министерской системы, была нацелена на развитие регионов и должна была способствовать решению региональных проблем. Помимо этого, она несла в себе потенциал политических перемен, поскольку создавала основу для регионализации страны, формирования в рамках областей и республик самостоятельных экономических районов, складывания региональных партийно-хозяйственных элит, совместно решающих задачи развития своих территорий. Это, безусловно, способствовало повышению самостоятельности областного партийного руководства, никогда ранее не имевшего возможности распоряжаться экономическими мощностями своего региона. Объективно происходящие изменения должны были способствовать выравниванию социально-экономического развития областей и республик, развитию их инфраструктуры, повышению уровня жизни населения.

В ходе реформы столкнулись интересы центра и регионов, что особенно остро проявилось в вопросе о перераспределении централизованных капиталовложений. Попытки совнархозов перераспределить инвестиции и ресурсы в интересах своих территорий обусловили воз-

⁹⁸⁵ Постановление ЦК КПСС СМ СССР «О трудовом устройстве работников, высвобождающихся из управленческого аппарата в связи с дальнейшим совершенствованием организации управления промышленностью». 28.05.1957 //Собрание постановлений правительства СССР. — М. 1957. № 6. С.204

⁹⁸⁶ Постановление ЦК КПСС СМ СССР «О мероприятиях, связанных с исполнением закона «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством». 22.05.1957 //Гам же. С.201

рождение понятия «местничество», трактуемое центром как проявление местного эгоизма. Так называемое «местничество» стало одним из основных доказательств порочности территориальной системы управления. Опубликованные в последние годы документы предоставляют новые материалы для анализа сущности местничества и его последствий. Интересные данные по этому вопросу изложены в аналитической записке председателя Центрального статистического управления СССР В.Н. Старовского «О капитальных работах, осуществляемых помимо государственного плана»⁹⁸⁷.

Автор записки указывает на то, что за годы реформы произошел рост объема работ, осуществляемых за счет нецентрализованных средств. Это средства, которые складывались в зависимости от образовавшихся у предприятий и организаций финансовых источников. Внеплановые капитальные вложения направлялись по усмотрению руководителей предприятий и организаций. Если в абсолютных цифрах плановые вложения с 1952 по 1959 гг. выросли почти в 2 раза, то неплановые – почти в десять. Особенно резко их объем увеличился в 1958 г. – с 25,9 млрд., до 40,4 млрд. руб., что, несомненно, являлось прямым следствием осуществления перестройки управления промышленностью.

Именно эти средства и направления их использования являлись одним из оснований для обвинения совнархозов в местничестве. В этой связи, необходимо выяснить, как они использовались. Около 60% этих средств использовались для завершения производственного строительства. Иными словами, совнархозы стремились ускорить достраивание производственных объектов, в том числе и за счет не централизованного финансирования.

Свыше 40% вкладывалось в непроизводственную сферу. Посредством этих средств совнархозы осуществляли перераспределение части капиталовложений в сферу потребления. Из них наиболее существенный перелив средств, относительно плановых затрат, был произведен в сферы торговли и общественного питания, пищевой и легкой промышленности, при том, что эта сфера находилась фактически вне внимания государства.

Некоторые средства из внеплановых капиталовложений отвлекались на жилищное строительство (15%) и строительство учреждений просвещения, науки и культуры (10%). Если учесть, что от темпов жилищного строительства, как и от строительства учебных заведений зачастую зависела нормальная работа промышленных предприятий, страдавших от дефицита рабочей силы, то можно констатировать, что политика совнархозов имела прагматичный характер, отражая в меру

⁹⁸⁷ Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты 1953 – 1964 гг. М., 2009. С.404 – 410

возможностей стремление поддержать развивающуюся на территории экономических районов непродовольственную сферу. Приведенных в записке В.Н. Старовского данных достаточно для того, чтобы изменить отношение исследователей к проблеме местничества и согласиться с тем, что экономика развивается не сама для себя, а является механизмом удовлетворения людей.

Самостоятельность и инициативность совнархозов, реализованные в первые годы действия реформы обусловили повышение темпов роста экономики, а отказ от децентрализации привел к их падению. В частности, планом шестой пятилетки был запланирован рост 7,1%⁹⁸⁸. В условиях реформы они составили в 1957 г. 10%, в 1958 – 10,3, в 1959 – 11,4. Затем начался спад: в 1960 – 9,5%, в 1961 – 9,1, в 1962 – 9,7, в 1963 – 8,1, в 1964 – 7,3%⁹⁸⁹.

В 1964 г. с отставкой Н.С. Хрущева была ликвидирована созданная им модель управления, которая, к этому времени фактически изжила себя. Принципиальное нежелание главы государства допустить перераспределение в пользу регионов части полномочий, пренебрежение социальными нуждами населения, сохранение, по существу, директивной парадигмы, лишили советскую систему шанса на альтернативное развитие, заложенное в территориальной модели управления.

⁹⁸⁸ РГАНИ. Ф.2. Оп.1. Д.218. Л.160.

⁹⁸⁹ Народное хозяйство в СССР. 1922 – 1972. Юбилейный статистический ежегодник. М., 1972. С.128.