

РАЗДЕЛ IV. НОВЕЙШАЯ ИСТОРИЯ РОССИИ

УДК 94(470)»1957»

Горлов В.Н.

Московский государственный областной университет

Н.С. ХРУЩЕВ И ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О СОЗДАНИИ СОВНАРХОЗОВ

V. Gorlov

Moscow State Regional University

N.S. KHRUSCHEV AND DECISION-MAKING ABOUT ECONOMIC COUNCILS

Аннотация. В статье рассматривается история перестройки управления народным хозяйством в 1957 г., уделяется внимание конкретным вопросам образования совнархозов, проанализированы причины перехода к территориальной форме управления. Отмечена обстановка поспешности осуществления реформы и непродуманности некоторых ее сторон, рассматривается внутрипартийная борьба, в ходе которой противники Н.С. Хрущева пытались не допустить ломки ведомственной системы руководства.

Ключевые слова: совнархозы, перестройка управления промышленностью и строительством, территориальные организации.

Abstract. The article considers the history of the national economy management reconstruction dating back to 1957. The author gives special attention to the definite issues of establishing the economic councils. He also analyses the reasons for switching to the territorial form of administration in that period. The article describes the reform as being realized in haste and poorly thought-out. The article examines the inner-party struggle as a period during which Khrushchev's opponents tried to prevent breaking of the departmental system of administration.

Key words: economic councils, the reconstruction of the industrial and construction management, territorial organizations.

В декабре 1956 г. состоялся пленум ЦК КПСС. Одним из основных вопросов на нём был вопрос улучшения руководства народным хозяйством СССР. Заслушав доклады Н.А. Булганина, Н.К. Байбакова, М.З. Сабурова, пленум подверг резкой критике положение дел в области управления промышленностью. Были одобрены идеи об организации планирования по экономическим районам. Решено было возложить на Госэкономкомиссию функции оперативного решения текущих вопросов [4, с. 231]. Председателем Госэкономкомиссии стал М.Г. Первухин, первым заместителем – А.Н. Косыгин.

Судя по докладу Н.А. Булганина, Н.С. Хрущёв пытался провести план по ликвидации хозяйственных министерств уже на декабрьском пленуме, но у него ничего не получилось. Оппозиция в Президиуме ЦК – В.М. Молотов, Л.М. Каганович, Г.М. Маленков, М.Г. Пер-

вухин, М.З. Сабуров – с таким упорством сопротивлялась, что на пленум было вынесено компромиссное решение о частичной децентрализации при сохранении московских министерств и при расширении местных министерств. Та реформа хозаппарата сосредоточила всю власть над хозяйством в Государственной экономической комиссии.

Довольно скоро Н.С. Хрущёв счёл себя уже достаточно сильным, чтобы выдвинуть свой контрплан. 28 января 1957 г. на заседании Президиума ЦК КПСС была рассмотрена его записка «Некоторые соображения об улучшении организации руководства промышленности и строительства». Было принято решение о рассылке записки всем членам и кандидатам в члены ЦК, членам ЦРК, секретарям ЦК компартии союзных республик, крайкомов и обкомов партии, министрам СССР и заведующим отделами ЦК и создании комиссии под руководством Н.С. Хрущёва для разработки мероприятий, изложенных в записке [2, с. 77]. Позднее Н.С. Хрущёв отмечал, что в эту комиссию входила большая часть членов Президиума и Секретарей ЦК, секретари обкомов, крайкомов, ЦК компартий союзных республик: «Под моим руководством этот вопрос к Пленуму готовила большая группа товарищей, в том числе от самого начала и до конца работали тт. Кузьмин, Байбаков, Рудаков, Сатюков, Старовский. Принимали участие и тт. Аристов, Брежнев, Косыгин, Зверев. Мы даже провели специальное расширенное заседание Совета Министров, где вместе со всеми министрами подробно обсудили этот вопрос» [3, с. 21]. В своём докладе на февральском 1957 г. пленуме ЦК КПСС Хрущёв признался, что было реорганизовано руководство только сверху, но не были затронуты основы руководства производством. Поэтому меры не дали решения вопроса улучшения руководства хозяйством¹.

Обсуждение доклада Хрущёва на февральском пленуме проходило в течение 2-х дней. В прениях на пленуме выступило 27 ораторов.

¹ Центральный архив общественно-политической истории Москвы. Ф. 4. Оп. 105. Д. 148. Л. 20-24.

В числе выступавших были министры, секретари ЦК, председатели Советов Министров союзных республик, руководящие работники областей. Характерной чертой всех выступлений было единодушное одобрение положений, выдвинутых в докладе Н.С. Хрущёва. С помощью уже подготовленного большинства рядовых членов ЦК решения декабрьского пленума фактически аннулировались, ведомство М.Г. Первухина ликвидировалось и Президиуму ЦК поручалось подготовить проект решения о реорганизации для утверждения на сессии Верховного Совета СССР. Большинство руководителей ожидало, что те районы, о которых говорилось в решениях пленума, примерно будет соответствовать обычному крупному экономическому делению СССР. Однако этот важный вопрос тогда не был окончательно решён.

После упразднения Госэкономкомиссии Первухин отеснялся на второстепенный пост министра среднего машиностроения. Во главе Госплана Н.С. Хрущёв поставил И.И. Кузьмина, который до этого работал заведующим промышленным отделом ЦК КПСС и ездил с Н.С. Хрущёвым в Англию в качестве экономического советника. Н.С. Хрущёв не решался доверить «ключевой» экономический пост кому-либо из крупных хозяйственников, а посадил на этот пост человека, «верного» ему самому.

Назначенная реорганизация вызвала противоречивые оценки и суждения. На июньском 1957 г. пленуме ЦК КПСС А.И. Микоян подтвердил, что «до самого последнего времени в Президиуме раздавались голоса, что торопливо провели вопрос о реорганизации управления промышленностью, не как полагается» [7, с. 40-41].

Сама идея создания совнархозов была весьма здравой, но нуждалась в тщательной, как считали некоторые ученые, экспериментальной проверке. Система совнархозов могла оказаться рациональной для крупных промышленных центров как Москва, Ленинград, но не рациональной для районов Северного Кавказа, Средней Азии, где отдельные отрасли были представлены одним или дву-

мя предприятиями. Окончательный вариант реорганизации было решено обсудить не на новом пленуме ЦК, а на сессии Верховного Совета СССР.

Более чем за месяц до сессии, а именно 30 марта 1957 г. на страницах центральных газет были опубликованы тезисы доклада Н.С. Хрущёва «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» [5]. В подкреплении своих предложений Н.С. Хрущёв подверг уничтожающей критике существующую систему управления промышленностью. Он указал на чрезмерно раздутые штаты центральных органов и огромный поток бумаг в министерствах. Однако он отметил, что инженеры и техники в министерствах, как правило, высококвалифицированные специалисты и их следует перевести на столь же серьезную работу после того, как министерства будут ликвидированы. В тезисах предполагалось создание совнархозов на основе укрупненных административно-экономических районов. Отвергались любые идеи, направленные на то, чтобы сохранить, пусть в трансформированном виде, отраслевые министерства. Тезисы были вынесены на «всенародное обсуждение».

Хотя радикальная реформа, проводимая Н.С. Хрущёвым, вызывала опасения его коллег, а порой и сопротивление плановых работников, многим эти нововведения казались просто проявлением здравого смысла, реформа представлялась почти революционным по своему характеру освобождением от бюрократических оков и источником значительной экономии, когда не надо посылать свои заявки на снабжение и сбыт продукции в десятки управлений центральных министерств Москвы, а затем снова проводить их через полдюжины других управлений, спуская их своим поставщикам или покупателям.

В том, что касается образования совнархозов, то вопрос о целесообразности их создания почти не обсуждался. Обсуждению были подвергнуты в первую очередь вопросы размеров совнархозов, их структуры, сферы их деятельности. В тезисах было сказано,

что «нет необходимости иметь совнархозы во всех областях, краях и автономных республиках, а создавать их следует там, где промышленность достаточно развита» [5]. Последовавшая затем дискуссия в значительной мере свидетельствовала о важности данного вопроса.

Секретари обкомов КПСС и секретари парткомов на предприятиях выступали за то, чтобы каждая область имела свой совнархоз. Лишь некоторые секретари обкомов сильных областей (Иркутская, Львовская) предлагали, чтобы соответствующая область была во главе крупного экономического района, где находился бы совет народного хозяйства. Благодаря сильному давлению секретарей обкомов обоснованные предложения, главным образом председателей областных и районных плановых комиссий, о формировании «многообластных» совнархозов были отвергнуты. Однако к их возражениям пришлось вернуться через пять лет, когда совнархозы стали укрупнять. В 1957 г. Н.С. Хрущёв ради поддержки секретарей обкомов пошел им навстречу вопреки целесообразности.

Таким образом, если область (она являлась основным административным подразделением) становилась центром руководства экономикой, то первый секретарь обкома приобретал скорее всего решающий голос при принятии решений по экономическим вопросам. Партийный аппарат в целом получал решающее превосходство над органами управления промышленностью. Значительно расширились права основной массы сторонников Н.С. Хрущёва из территориальных партийных органов. Некоторые ученые предлагали в качестве экономического эксперимента создать в 1957 г. только 5-6 совнархозов в развитых экономических административных районах, таких, как Московский, Ленинградский, Свердловский и т. д., и в случае положительных результатов их деятельности организовать совнархозы по всей стране, но эти предложения не были преданы гласности.

Предварительные экономические эксперименты не проводились, скорее всего из-за

отсутствия времени. К тому же успешная деятельность территориальных органов Москвы была одним из главных аргументов за проведение реформы. Некоторые экономисты в ходе обсуждения предлагали одновременно совершенствовать экономические рычаги, однако эта идея нашла применение лишь через несколько лет. Партийные организации Москвы и Московской области отвергли предложение о создании единого Московского совнархоза. Председатель Мосгорсовнархоза К.Д. Петухов считал, что «объединение двух совнархозов потребовало бы изменение структуры партийного руководства, так как Мосгорсовнархоз был тесно связан с городским комитетом партии, а предприятия, расположенные в области, должны были быть связаны с областным комитетом партии¹. Однако к этому вопросу было решено вернуться позднее, что подтверждает вывод, что первоначальная структура московских совнархозов была не идеальной. Ясно, что совнархозы не должны были быть однотипными для всех экономических районов, структура их должна была определяться характером промышленного производства каждого района.

Можно высказать и ещё одну причину такого количества совнархозов. Чтобы не производить большой ломки сложившейся уже системы местного управления, на первом этапе предполагалось создать совнархозы в пределах существующих административных границ. В ходе дискуссии явно обнаружилось стремление сохранить в руках центральных органов по-прежнему не урезанными все основные права – планирование, финансирование, распределение, т. е. полный контроль.

Доводы противников реформы публиковались очень редко, что создавало атмосферу полного согласия. Взгляды тех, кто считал, что система управления должна быть ещё больше приближена к непосредственному производителю, в печати не излагались. Так, журнал «Коммунист» в передовой статье сообщил, что редакция получила, но не опубликовала письма, в которых отдельные лица и

¹ Центральный государственный архив города Москвы. Ф. Р-62. Оп. 2. Д. 243. Л. 9.

группы людей обосновывают необходимость дальнейшей демократизации управления.

Проект реформы управления представили на обсуждение до того, как Верховный Совет принял окончательное решение. По сообщениям прессы, до 5 мая 1957 г. на собраниях, посвященных обсуждению реформы, присутствовало в целом 40 млн 820 тыс. человек, из которых выступило 2 млн 300 тысяч. Утверждалось, что в прессе было опубликовано 68 тысяч дискуссионных статей и что миллионы граждан одобрили тезисы Н.С. Хрущёва [8, с. 26].

В целом анализ материалов дискуссий позволяет считать, что доминировал и, в конце концов, победил сугубо местнический подход в вопросе о размерах совнархозов. Пожалуй, это был главный вопрос дискуссий. Во время дискуссий статьи секретарей обкомов КПСС имели характер самоотчетов, и их главный вывод состоял в том, что данному региону областного ранга необходим свой совнархоз. Безусловно, что на Н.С.Хрущёва данная точка зрения оказала самое серьезное влияние, иначе чем объяснить, что доклад Н.С. Хрущёва, с которым он выступил на сессии Верховного Совета СССР 7 мая 1957 г., отличался от тезисов Н.С. Хрущёва, опубликованных 30 марта. В тезисах предполагалось создание совнархозов на основе укрупненных административно-экономических районов. На сессии речь шла уже о создании 105 административно-экономических районов, в которых были организованы совнархозы. Эти районы совпадали, как правило, с областями. Из обсуждений на проходивших впоследствии партийных собраниях можно сделать вывод, что первые секретари территориальных организаций обладали решающим голосом в вопросах управления промышленностью в своих областях.

Оппозиция реформе несомненно была, противники хрущевского плана были сравнительно многочисленны. Но оппозиция оказалась бессильной перед активностью Н.С. Хрущёва и его сторонников. По всей видимости, тезисы Н.С. Хрущёва содержали технически сырой проект, нуждавшийся

в доработке. Н.С. Хрущёву дали провести его план – да не совсем. За время между обнародованием его «тезисов» и его докладом Верховному Совету Н.С. Хрущёву пришлось произвести изменения. В своем докладе Н.С. Хрущёв уже согласился оставить восемь министерств. Сохранилось министерство среднего машиностроения, на которое перевели М.Г. Первухина, сохранилось и расширилось Министерство электроэнергетики, которое возглавлял Г.М. Маленков. Министерство общего машиностроения не просто упразднилось, а вливалось в министерство оборонной промышленности. Думаю, что эти уступки Н.С. Хрущёва были вызваны главным образом давлением военно-промышленного комплекса.

Против сохранения союзно-республиканских министерств на сессии выступило много депутатов (Козлов, Кальченко, Привалов, Нуриев, Сабиров, Засядько) [1, с. 168]. Министр угольной промышленности УССР Засядько высказался и за упразднение союзных министерств, которые Н.С. Хрущёв считал необходимым сохранить (все министерства с отчетливой военной продукцией), – но в этом вопросе Засядько был одинок [1, с. 170]. На сессии всего два человека высказались за необходимость сохранить министерства.

Каковы бы то ни были по своей убедительности доводы за сохранение того или иного союзно-республиканского министерства, они ни в коем случае не могли повлиять на окончательное решение. Оно было predetermined, как было заранее решено и то, что все министерства с высоким удельным весом военной продукции сохранят свой штат и будут фактически управлять всеми предприятиями при формальной их передаче в ведение совнархозов. Несмотря на то, что военно-оборонные предприятия были засекреченными, их по закону предполагали передать совнархозам, которые не могли вмешиваться в их производство.

Большинство выступлений в Верховном Совете касалось не реформы как таковой, а возможных её следствий. Главной опасностью справедливо считалось местничество,

под которым подразумевалось стремление удовлетворять в первую очередь местные нужды, а лишь затем выполнять межрайонные и общесоюзные производственные обязательства. Следует остановиться на том, что преимущества новой системы руководства промышленностью, которые позволили бы ликвидировать ведомственность и создать на местах более правильную специализацию и внутрирайонную кооперацию, не вызвали того сплошного оптимизма, который господствовал в первых выступлениях после публикации тезисов Н.С. Хрущёва. Преобладало опасение, что большинство совнархозов будет нарушать межрайонные поставки и межобластное кооперирование, действуя прежде всего в интересах хозяйства своего района.

Предварительно какие-то конфликты, несомненно, происходили за кулисами. Это впечатление подкрепляется странным, совсем необычным молчанием всех крупных советских хозяйственников в Верховном Совете, хотя вопрос был первостепенной важности для Советского Союза. Не было ни коллегиальной поддержки, ни солидарности. Если мы обратимся к списку депутатов, выступавших на сессии в прениях по докладу Н.С. Хрущёва, то нам не может не броситься в глаза, что ни один из членов Президиума ЦК речи не держал. Даже Булганин, который в качестве Председателя Совета Министров СССР обязан был высказаться, просидел молча все дни. Из 32 депутатов, ораторствовавших с трибуны Верховного Совета СССР, семь – секретари обкомов, из председателей Совета Министров союзных республик – двое ранее были первыми секретарями в тех же республиках. Всего три министра попросили слово, причем один из них работал в министерстве, которого реформа не задевала (министр путей сообщения СССР), а второй – из министерства, за ликвидацию которого он сам стоял. Никто из крупных деятелей не принимал участия в обсуждении проекта.

Создавалось впечатление, что ни техническая бюрократия (министры), ни техническая интеллигенция и хозяйственники не под-

держивали хрущевской реформы. Ни один из присутствовавших на сессии Верховного Совета в мае 1957 г. плановиков и крупных хозяйственников не принял участия в прениях. Лишенные возможности возражать вслух, они по меньшей мере отказывались активно поддерживать реформу. Те, кого касалась реформа в первую очередь, хранили полное молчание, что красноречивей слов. За реформу стояли только партаппаратчики: она усиливала их влияние на местах. Бюрократия на местах хотя и поддерживала реформу, но полагала, что может обойтись без посланных из Москвы «начальников».

Реформа вызвала освобождение десятков тысяч высококвалифицированных специалистов в центре и переброску их в провинциальные совнархозы. Сроки реорганизации были столь коротки, что переброска людей проходила в темпах набора работников на целину. Вполне вероятно, что Н.С. Хрущёву не терпелось выслать из столицы влиятельных хозяйственников, на которых опирался Булганин. Сопrotивление многих работников хозяйственного аппарата вполне можно понять.

Самым поразительным в реформе кажется не глубина ломки сложившейся более чем за четверть века структуры руководства – ломки, на которую пошел Н.С. Хрущёв, не имея за собой большинства в Президиуме ЦК КПСС, – а то, с какой стремительностью проект протаскивали через все инстанции. После февральского пленума ЦК были опубликованы тезисы доклада Н.С. Хрущёва. Менее месяца длилось их обсуждение на предприятиях и в печати. Очень быстро прошло обсуждение доклада Н.С. Хрущёва на седьмой сессии Верховного Совета СССР 4-го созыва: день – доклад, два дня – обсуждение, четвертый день – все подписано и стало законом. Но этой спешки мало. Печать торопливости лежит и на претворении в жизнь реорганизации. За полтора месяца свыше двух десятков министерств должны были передать образующимся 105 совнархозам свои огромные архивы, десятки тысяч людей и – самоликвидироваться. Совнархозы в этот же срок должны были укомплектоваться и командо-

вать предприятиями, которых ранее не знали. Предприятия, выпавшие из вертикальной отраслевой оси, должны были поддерживать кооперирование, снабжение друг друга сырьем и материалами. Все это должно было идти с хода и поддерживаться при помощи самодисциплины.

Реорганизация управления объединила против Н.С. Хрущёва большинство его противников. В политическом отношении реформа имела большое значение, так как в связи с ней наиболее ярко проявились разногласия между Н.С. Хрущёвым и его сторонниками, с одной стороны, и так называемой антипартийной группой Маленкова, Молотова, Кагановича, Булганина – с другой. Во всяком случае, есть все основания полагать, и это подтверждают заявления самого Н.С. Хрущёва, что, когда была принята реформа, которая, по мнению оппозиционеров, должна была поколебать сами основы советского планового хозяйства, последние пришли к выводу о необходимости смены руководства. В постановлении ЦК КПСС «Об антипартийной группе Маленкова, Кагановича, Молотова» говорилось: «Обанкротившаяся группа функционеров зашла настолько далеко, что даже после одобрения указанных мер в процессе всенародного обсуждения и последующего принятия Закона на сессии Верховного Совета СССР – они продолжали борьбу против реорганизации управления промышленностью» [6].

Эта победа первого секретаря ЦК КПСС только еще раз показала, что кто стоял во главе партийного аппарата, тот обладал самыми большими возможностями в стране. Хотя первые секретари обкомов не во всем поддерживали Н.С. Хрущёва, свою власть на местах они получили в большинстве случаев с реформами Н.С. Хрущёва. Естественно, в июне 1957 г. именно секретари обкомов стремились созвать Пленум ЦК. Таким образом, предложения Н.С. Хрущёва о реорганизации управления обострили обстановку внутри Президиума ЦК КПСС. Обсуждение реформы получило широкое освещение в печати, что дало впоследствии веские козыри Н.С.

Хрущёву. Реорганизация помогла Н.С. Хрущёву разгромить так называемую «антипартийную группу» и усилить центральный аппарат партии. Следует отметить, что реформа управления рассматривалась руководителями страны прежде всего с точки зрения экономической целесообразности. Желание расправиться со своими противниками явилось следствием, а не причиной такой реформы. Укрепление политической власти нельзя считать доминирующим фактором данной реформы.

При Н.С. Хрущёве дискуссия, проводимая в масштабе всей страны, являло собой нечто совершенно новое по сравнению со всем предыдущим. Смысл этой кампании заключался, прежде всего, в том, чтобы довести до сознания людей во всех, даже самых отдаленных уголках страны, что планирование и организация экономики очень скоро должны быть решительно изменены. Несмотря на то, что в печати публиковались, как правило, только те материалы, которые не противоречили

заранее предложенной схеме перестройки, и одобрение решений, принятых высшим руководством, было делом заранее предрешенным, эти обсуждения влияли как-то на выработку немаловажных деталей. Н.С. Хрущёв был вынужден пойти на изменения первоначального плана реформы, а через несколько лет – вернуться к ряду предложений, отвергнутых в ходе обсуждения реформы.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Заседания Верховного Совета 4-го Созыва (7-я сессия). 7-10.5.1957. Стенограф отчет. – С. 168.
2. Исторический архив. 1993. – № 5. – С. 77.
3. Исторический архив. 1994. – № 2. – С. 21.
4. КПСС в резолюциях и решениях. – М., 1971. – Т. 7. – С. 231.
5. Правда. 1957. 30 марта.
6. Правда. 1957. 4 июля.
7. Превратности судьбы. К конференции, посвященной 100-летию со дня рождения Н.С. Хрущева. – М., 1994. – С. 40-41.
8. Хрущев Н.С. О дальнейшем совершенствовании управления промышленности и строительства. – М., 1957. – С. 26.