

В.И. Мерцалов. «Происхождение и эволюция реформы управления промышленностью и строительством 1957—1965 гг.»

Виктор Иванович Мерцалов — доктор исторических наук, профессор кафедры отечественной истории Забайкальского государственного университета (г. Чита). Он является автором ряда работ по истории народного хозяйства нашей страны в годы советской власти.

Новая работа В.И. Мерцалова посвящена актуальной теме, связанной с проблемой поиска наиболее эффективной модели управления экономикой страны. В разные исторические периоды политическим руководством СССР предпринимались попытки найти такую модель управления, которая позволила бы сочетать централизацию экономики с развитием отдельных регионов, лучшей управляемостью народным хозяйством в отдельных сегментах экономики на региональном уровне.

В 1957 г. были созданы государственные органы территориально-межотраслевого управления промышленностью и строительством — совнархозы (советы народного хозяйства). Образованные в 1957 г. с целью децентрализации системы управления народным хозяйством, они просуществовали до 1965 г. Совнархозовская реформа была детерминирована целым рядом факторов: изменениями в политическом руководстве страны после смерти И.В. Сталина, расширением масштабов народного хозяйства страны и усилением роли интенсивных факторов развития, необходимостью динамичного решения острых экономических и социальных проблем, резким увеличением информационного потока в центральных органах управления, появлением угрозы «ведомственности» как фактора, тормозящего развитие страны.

Источниковую базу монографии составил комплекс документов, выявленных автором в региональных и центральных архивах: Государственном архиве Российской Федерации (ГАРФ), Российском государственном архиве экономики (РГАЭ), Российском государственном архиве новейшей истории (РГАНИ). В научный оборот введён новый фактический материал не только регионального, но и союзно-республиканского характера.

Большая работа по сбору, обобщению, систематизации и структуризации разнообразного архивного материала позволила автору полностью раскрыть исследуемую проблему и написать оригинальную, глубоко содержательную научную работу.

Структура монографии представляется вполне обоснованной и логичной, она выстроена по хронологическому принципу и состоит из трёх глав. В первой дан глубокий историографический анализ исследований реформы управления, существующих в советской и российской научной литературе. Обобщение большого массива работ дало В.И. Мерцалову возможность проследить тенденцию изменения взглядов исследователей на совнархозы. Он отмечает заслугу учёных-историков, которые противостояли распространённым в обществе взглядам на совнархозы как на чисто импровизационный шаг Н.С. Хрущёва — на самом деле совнархозовская реформа формировалась коллегиально.

Обобщая современные взгляды на реформу 1957 г., В.И. Мерцалов пишет, что исследователи рассматривают её как нужную, но неудачную. Она была нужным этапом для осознания необходимости перемен в практике хозяйственного развития. Автор пишет: «Историографический обзор показывает, что объективные условия для более глубоких преобразований в управлении промышленностью ещё не созрели. Поэтому с точки зрения экономического развития можно предположить, что совнархозовская реформа оказалась преждевременной. Отраслевая система управления ещё не исчерпала себя. Реформа 1957 г. подменила экономическую реформу»¹.

Критически оценивая исследования материалов отдельных регионов в кандидатских диссертациях, В.И. Мерцалов отмечает, что «изучение совнархозов на региональном уровне должно охватывать весь срез управленческих отношений. Необходимо отойти от иллюстративного изложения фактического материала и сосредоточиться на изучении общих тенденций процесса реформирования управления с выяснением его региональных особенностей»².

Вторая глава монографии посвящена происхождению реформы управления. Автор показывает, что идея реформирования обсуждалась руководителями партии и государства на июльском (1955 г.) и декабрьском (1956 г.) пленумах ЦК КПСС. Обмен мнениями показал, что концепция реформы вырабатывалась в значительной мере коллегиально и было бы неправильно, как уже указывалось выше, приписывать её одному Н.С. Хрущёву. В.И. Мерцалов пишет, что первый секретарь ЦК КПСС окончательно «созрел» для решения о проведении реформы в конце января 1957 г., когда после поездки по регионам написал развёрнутую записку в Президиум ЦК КПСС с изложением содержания реформы и обоснованием необходимости её проведения. При обсуждении записки в Президиуме ЦК открытых выступлений против реформы не было.

¹ Мерцалов В.И. Происхождение и эволюция реформы управления промышленностью и строительством 1957—1965 гг. Чита: ЗабГУ, 2015. С. 22.

² Мерцалов В.И. Указ. соч. С. 27—28.

На февральском пленуме ЦК КПСС 1957 г. с докладом о возможности проведения реформы выступил председатель Госплана СССР Н.К. Байбаков, который до этого участвовал в специальном расширенном заседании Совета Министров, где обсуждались вопросы предстоящей реформы.

Сразу после пленума началась практическая подготовка реформы. Для всенародного обсуждения 30 марта 1957 г. в «Правде» были опубликованы тезисы доклада Н.С. Хрущёва «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством». В.И. Мерцалов пишет, что обсуждение тезисов приобрело широкий размах: за месяц по всей стране было проведено более 514 тыс. собраний. На них присутствовало около 41 млн чел., выступило с замечаниями и предложениями более 2 млн 300 тыс. чел.

Реорганизация управления промышленностью предлагалась достаточно радикальная. Она шла в разрез с интересами министерств и крупных предприятий, которые пользовались приоритетным финансовым и материально-техническим обеспечением. Поэтому в ходе подготовки реформы проявились в той или иной форме ведомственные интересы. В.И. Мерцалов считает, что можно говорить об особой позиции директорского корпуса. Предложения его представителей в основном выходили за пределы обсуждения организационной перестройки управления и вторгались в сферу экономических отношений. Директора выражали своё недовольство не только недостаточностью имеющихся у них прав, но и их ограничением. Хозяйственники больше, чем кто-либо, сквозь призму собственного опыта видели, что реформа не затрагивает самого главного — сложившегося хозяйственного механизма. В связи с этим они подчёркивали, что «нельзя серьёзно говорить о перестройке организации управления, не говоря о расширении прав директоров»³. В заключение второй главы автор делает вывод, что обсуждение тезисов Н.С. Хрущёва свидетельствовало о том, что выработка реформы находилась под давлением различных сил и это сказалось на окончательном её варианте.

В третьей главе излагается эволюция реформы управления. Совнархозы создавались по экономическим административным районам. В Союзе их было образовано 105, в РСФСР — 70. Как правило, экономические административные районы совпадали с территорией области, края или республики. На практике при образовании совнархозов учитывалась степень развития промышленности. По этой причине в РСФСР число экономических районов впоследствии сократилось до 67.

С самого начала создания совнархозов в их работе обозначились две противоречивые тенденции. С одной стороны, они выступали в качестве органов государственно-хозяйственного центра на местах, но в то же время выполняли функции проводников региональных интересов.

³ Мерцалов В.И. Указ. соч. С. 198.

При ликвидации министерств, воплощавших вертикальную подчинённость в системе управления, вторая сторона стала брать верх. Строгая подчинённость центру как характерная черта государственной дисциплины ослабла. За этим скрывались вполне определённые региональные интересы и потребности.

Однако централизация управления из-за постоянного дефицита материальных ресурсов, которые выделялись из центра, была неизбежной. Поэтому в 1959 г. процесс децентрализации управления был остановлен, постепенно стал нарастать централизм. Тем самым был инициирован новый поиск оптимальной формы управления совнархозами. В.И. Мерцалов считает, что в 1959 г. начался второй этап совнархозовской реформы.

Заключительный — третий — этап эволюции совнархозовской реформы, по мнению автора, начался в конце 1962 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1962 г. вводилась новая организация совнархозов: они укрупнились. Всего осталось 24 совнархоза, таким образом продолжилась их дальнейшая централизация. Кроме того, повысилась роль и значение Всероссийского Совета народного хозяйства (ВСНХ) как структуры, координирующей их деятельность.

С укрупнением совнархозов, усилением роли ВСНХ, дальнейшей централизацией они оказались в положении лишнего звена управления, что проявилось в отношении к ним и представителей центральных ведомств, и директоров предприятий. Так, главные управления ВСНХ нередко устанавливали связи непосредственно с предприятиями, вызывали их работников в Москву, минуя совнархозы. В свою очередь, руководители предприятий стали нарушать установленный порядок служебной переписки, обращаясь непосредственно в правительственные органы.

В.И. Мерцалов обращает внимание читателя, что с начала 1960-х гг. происходил необратимый отход реформы от первоначального её замысла. Проявилось это и в неудачной реорганизации партийных органов. Н.С. Хрущёв, решив усилить партийное влияние на процесс управления, пришёл к выводу о необходимости разделить территориальные партийные организации на промышленные и сельские. Деление партийных организаций по производственному признаку предусматривалось провести по всей вертикали структурной пирамиды партии. Получалось, что, создав совнархозы и ликвидировав отраслевое управление, Хрущёв попытался восстановить его в партийной структуре. Он был убеждён в правильности своей инициативы, но к этому времени общественно-политическая обстановка отличалась от ситуации 1957 г. В партии нарастали настроения раздражения и усталости от постоянных организационных перестроек, что свидетельствовало о происходящей эрозии авторитета Н.С. Хрущёва.

В.И. Мерцалов обращает внимание читателя, что настойчивость Хрущёва в проведении реформы обнаружила нереформированность

командно-административной системы. «Маятниковые» колебания от централизации к децентрализации и обратно свидетельствовали о том, что система была обречена на саморазрушение.

После отставки Н.С. Хрущёва в октябре 1964 г. совнархозы продолжали функционировать в полной мере ещё без малого год. Политическое руководство страны вплоть до августа 1965 г. полностью не определилось с судьбой совнархозов. Сам по себе территориальный принцип управления не был плох. Напротив, его реализация позволила добиться крупных успехов в развитии регионов. Но природа административно-командной системы была такова, что она не могла обеспечить оптимального сочетания отраслевого и территориального принципа управления.

Судьба совнархозов окончательно определилась после того, как была завершена разработка новой экономической реформы, автором которой был председатель Совета министров СССР А.Н. Косыгин. В конце 1965 г. совнархозы были ликвидированы, их история завершилась.

Ликвидация совнархозов показала неспособность советской системы обеспечить оптимальное сочетание отраслевого и территориального принципов управления. Она могла работать только в режиме «или — или». Приступив в 1965 г. к осуществлению новой, «косыгинской» экономической реформы, командно-административная система сделала очередной шаг к обнаружению своей полной несостоятельности.

В заключении монографии В.И. Мерцалов делает выводы и объясняет провал совнархозовской реформы. На его взгляд, одна из главных причин заключалась в том, что «в основе реформы лежала исторически обусловленная идеологическая иллюзия о возможности демократизации советской системы управления. Она являлась одновременно и резервом, и одной из основных причин неудачи реформы. Идея демократизации системы управления противоречила природе административно-командной системы, суть которой составлял строгий централизм»⁴.

Следует отметить, что несомненной заслугой автора является чёткость и логичность изложения материала. Здесь уместно вспомнить старую истину: кто ясно мыслит, тот ясно излагает. Текст достаточно легко воспринимается, стиль изложения таков, что чтение книги не затруднит как опытных учёных, так и молодых, начинающих исследователей. В этом можно убедиться, ознакомившись с монографией, которая доступна на сайте электронной библиотеки elibrary.ru.

С.А. Власов, канд. ист. наук, старший научный сотрудник Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН

⁴ Мерцалов В.И. Указ. соч. С. 213.