

РАЗДЕЛ IV. НОВЕЙШАЯ ИСТОРИЯ РОССИИ

УДК 94(47)

Ведерников А.В.

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СТРУКТУР СССР В 1953–1964 ГГ.

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению административных реформ в СССР в период нахождения у власти Н.С. Хрущева. Особое внимание уделяется региональному аспекту рассматриваемой темы, поскольку в указанный период происходил процесс децентрализации и регионализации управления. В большей степени этот процесс затронул управление народнохозяйственным комплексом (известная «совнархозовская» реформа 1957 г.), в несколько меньшей – политическое управление. В сфере политического управления отмечается стремление оптимизировать структуру государственных органов, расширение прав и компетенции местных партийных комитетов, борьба с «бюрократизмом» и «бумаготворчеством». В статье также рассматривается предпринятая в 1962–1964 гг. реорганизация по производственному принципу, освещаются основные особенности кадровой политики КПСС в данный период.

Ключевые слова: региональное управление, Хрущев, КПСС, партийные органы, реорганизация, производственный принцип.

A. Vedernikov

Lomonosov Moscow State University

FORMATION OF THE USSR'S REGIONAL MANAGEMENT STRUCTURES IN 1953–1964

Abstract. The article considers the administrative reforms in the USSR during N. Khrushchev's rule. Particular attention is paid to the regional aspect of the topic, because in this period there was a process of decentralisation and regionalisation in governance. This process affected mainly the governance of the national economic complex (known as "sovnrkhoz" reform of 1957), and to somewhat lesser degree – the political governance. In the area of political governance this refers to the attempts aimed at optimising the state bodies structure, widening the range of rights and competences of the local Party committees, as well as fighting against "bureaucracy" and "paperwork". The article also deals with the reorganisation of 1962–1964 based on the production principle, highlights main features of the CPSU's personnel policy during the period under review. *Key words.* Regional management, Khrushchev, the Communist Party, the party organs, reorganisation, production principle.

© Ведерников А.В., 2014.

Развитие института федерализма является одной из актуальных политических задач руководства Российской Федерации. Залог успешного и устойчивого политического развития государства – стабильность и согласие во взаимоотношениях федерального центра и субъектов федерации. Для преодоления издержек высокоцентрализованной системы политического управления необходимо приложить больше усилий для формирования эффективных региональных управленческих структур. В истории нашей страны есть примеры административных реформ, направленных на регионализацию управления, развитие регионального уровня в системе государственного управления.

В этом смысле практический интерес представляют преобразования в сфере государственного управления в период нахождения во главе государства и партии Н.С. Хрущева (1963–1964 гг.). Несмотря на неуспех многих предпринятых мер, региональная политическая элита СССР значительно изменилась к середине 1960 гг. – заметно обновился ее состав, региональные партийные и советские функционеры приобрели ценный управленческий опыт. Остановимся более подробно на рассмотрении мер советского руководства по реформированию системы государственного управления и выявим основные особенности формирования региональных управленческих структур СССР в 1953–1964 гг.

К региональным управленческим структурам СССР в рассматриваемый период следует отнести находящиеся в тесной взаимосвязи партийные и советские организации краевого/областного, районного и местного уровней,

а также управленческие кадры сферы народного хозяйства (включая руководство созданных в 1957 г. советов народного хозяйства). Прежде всего, сюда относятся кадры региональной номенклатуры ЦК КПСС, в которой выделяется несколько групп. К группе партийных работников относятся секретари обкома КПСС, горкома партии областного центра, заведующие отделами обкома. В группу работников советских организаций входили председатели облисполкомов и их заместители, чиновники облисполкомов, руководители силовых ведомств. Государственно-хозяйственные руководители, директорат промышленных, сельскохозяйственных, строительных, транспортных предприятий принимали участие в управлении народным хозяйством на региональном уровне. Отдельно следует выделить руководителей общественных организаций (комсомол, профсоюз), руководителей вузов и народного образования края/области [9, с. 79]. Отметим, что номенклатурный контроль, контроль за кадровыми назначениями, был одним из наиболее важных элементов системы регионального управления СССР.

На момент вступления Н.С. Хрущева в должность Первого секретаря ЦК КПСС система государственного управления СССР представляла собой сложную сверхцентрализованную структуру. Все большую остроту приобретали экономические проблемы, особенно в аграрном секторе, решение которых требовало новых управленческих подходов. Период отечественной истории с 1953 по 1964 гг. характеризуется многочисленными административными преобразованиями, призванными улучшить управление

народнохозяйственным комплексом и оптимизировать систему государственного управления.

По оценкам специалистов, за два с половиной г. после избрания Н.С. Хрущева на высший партийный пост руководство КПСС было обновлено более чем на треть [9, с. 45]. Среди регионального партийного руководства обновление было еще более заметным – более чем наполовину: за три г. сменились 45 из 84 первых секретарей республиканских и областных парткомов, что способствовало усилению политических позиций Хрущева и его победе в борьбе за власть [13, с. 156-161].

Структура региональных партийных кадров была достаточно сложна, в ней выделяются следующие уровни: уровень ЦК КПСС, краевой/областной (крайком/обком), районный (райком), уровень первичных парторганизаций. Заметим, что многомерность и многослойность номенклатур различного уровня вызывает определенные трудности в изучении их взаимоотношений.

Начиная с 1953 г. наблюдается постепенный рост политического влияния партийных и советских функционеров регионального звена, а также претерпевает изменения кадровая политика КПСС. В 1953 г. пленум ЦК КПСС постановил: «считать одной из важнейших задач ЦК компартий союзных республик, крайкомов, обкомов и райкомов партии укрепление партийных организаций колхозов, МТС и совхозов, усиление их роли в дальнейшем подъеме сельского хозяйства» [3, с. 652]. О расширении компетенции местных партийных комитетов свидетельствует существенное сокращение

номенклатуры должностей руководящих работников, утверждаемых и освобождаемых ЦК КПСС, что расширяло возможности обкомов, крайкомов и ЦК компартий союзных республик, а также министерств и ведомств в части кадровых назначений [13, с. 6-7].

Данная тенденция нашла свое отражение в последующем постановлении Секретариата ЦК КПСС, согласно которому ЦК республиканских компартий получали возможность утверждать и изменять структуру отдельных горкомов и райкомов партии по согласованию с отделами партийных органов и Управлением делами ЦК КПСС. В порядке исключения парткомам крупных предприятий и учреждений могли быть предоставлены права райкома по кадровым вопросам¹.

Такое решение стало своеобразным компромиссом между интересами центральной власти в лице ЦК КПСС (уменьшение канцелярской работы) и интересами укрепляющих свои позиции региональных политических элит.

Следующим шагом к оптимизации управления стали предпринятые советским руководством в 1953-1956 гг. меры по сокращению численности бюрократического аппарата – однако, они принесли лишь временный успех, не способствовав качественному изменению процесса управления².

27 февраля 1956 г. в структуре ЦК было создано бюро ЦК КПСС по РСФСР «в целях более конкретного руководства работой республиканских организаций, областных, краевых партийных, советских, хозяйствен-

¹ Российский государственный архив новейшей истории (далее РГАНИ). Ф. 4. Оп. 16. Д. 138. Л. 19-20.

² РГАНИ. Ф. 4. Оп. 16. Д. 145. Л. 123-140.

ных органов и более оперативного решения вопросов хозяйственного и культурного строительства РСФСР» [14, с. 127]. Фактически это означало реализацию послевоенных предложений руководителей РСФСР (членов репрессированной «ленинградской группы»), и, очевидно, своеобразным политическим жестом Хрущева в сторону региональных руководителей. Создание бюро, от части, позволило несколько упростить взаимодействие обкомов и крайкомов Российской Федерации с ЦК КПСС.

Продолжением курса на регионализацию кадров стало и закрепление в новом Уставе КПСС, принятом по итогам XXII съезда КПСС в октябре 1961 г., положения о систематическом обновлении руководящих кадров партии. Согласно новому Уставу, на каждых очередных выборах состав ЦК КПСС и его Президиума должен быть обновляться не менее чем на четверть, ЦК Компартий союзных республик, крайкомов и обкомов – на треть, окружкомов, горкомов, райкомов, а также парткомов или бюро первичных партийных организаций – наполовину. При этом члены руководящих партийных органов должны были избираться лишь на три, а секретари первичных партийных организаций – не более чем на два созыва подряд. Для избрания на более продолжительный срок необходимо было не менее трех четвертей голосов коммунистов, принимавших участие в голосовании [5, с. 436-446]. Очевидно, что такое нововведение вызывало недовольство партийных функционеров, не желавших расставаться с политической властью.

Регионализация управления затронула и управленческие структуры

народного хозяйства, одной из важнейших мер советского правительства стала экономическая реформа 1957 г. Реформа основывалась на опыте и организационных формах управления промышленными предприятиями СССР в 1917-1932 гг. В феврале 1957 г. на Пленуме ЦК КПСС Н. С. Хрущев отметил, что «центр тяжести оперативного управления промышленностью и строительством должен быть перенесён на места». В мае того же г., в связи с «увеличением масштабов народного хозяйства», «ведомственностью» министерств, слабо учитывающих потребности отдельных регионов и интересы страны в целом, Верховный Совет постановил упразднить большинство отраслевых министерств и создать им на смену советы народного хозяйства [1]. Совнархозы строились по принципиально иному, территориально-производственному принципу, каждый из них координировал *все* производственные процессы на территории соответствующего экономического района.

Первоначально были образованы совнархозы союзных республик — РСФСР, Украины, Казахстана. Создание СНХ позволило несколько рационализировать использование местных ресурсов, внедрить более эффективные формы разделения труда на территории подведомственных экономических районов, укрупнить мелкие предприятия, сконцентрировать выполнение ремонтных и транспортных работ, однако совокупный экономический эффект от реформы оказался ниже ожиданий [7, с. 139].

В 1962 г. на основе решений Ноябрьского пленума ЦК КПСС был создан СНХ СССР, в результате по-

следующего укрупнения экономических районов совнархозов стало 47 вместо прежних 105 [4, с. 288]. Госплан СССР и СНХ СССР из общесоюзных были преобразованы в союзно-республиканские и подчинены созданному в марте 1963 г. ВСНХ СССР, который стал высшей координационной инстанцией для советской промышленности и строительства [15, с. 99].

К середине 1963 г. между Советом Министров СССР и собственно предприятиями находились пять промежуточных органов управления – ВСНХ СССР, СНХ СССР, Совет Министров республики и совнархозы экономических районов. Такого рода многоступенчатая система управления создавала большие трудности в координации управления, а также неизбежно вызывала параллелизм в повседневной практике управления народным хозяйством.

В ходе проведения реформы можно отметить две совершенно противоречивые тенденции. С одной стороны, упразднение в 1957 г. центральных отраслевых министерств и создание территориальных совнархозов являло собой очевидную децентрализаторскую тенденцию. Однако с 1961 г. наблюдается совершенно противоположный по характеру процесс – создание центральных совнархозов республиканского уровня и ВСНХ. В структуре центральных СНХ стала восстанавливаться прежняя функциональная специализация, что сближало их по своим функциям с ликвидированными министерствами. Тема «совнархозовской» реформы достаточно хорошо исследована в научной литературе – среди специалистов преобладают негативные оценки

деятельности совнархозов [1; 10]. На сентябрьском (1965 г.) Пленуме ЦК КПСС руководством партии была признана целесообразность упразднения совнархозов, и в конечном итоге состоялся возврат к прежнему территориально-отраслевому управлению через министерства [2].

Перед руководством совнархозов возникала острая проблема: если прежние центральные ведомства (министерства) пополнялись лучшими специалистами в своей области, то в регионах кадровые возможности были существенно ограничены. Кроме того, далеко не каждый министерский чиновник был готов выехать из Москвы на руководящую работу в регионы. Неэффективность советской экономики, выстроенной по территориально-отраслевому принципу, становилась все более очевидной.

В условиях снижения производственных темпов руководство Советского Союза продолжало искать способы повышения эффективности управления. В 1962 г. Н.С. Хрущев пришел к идее о разделении управленческих органов государства и партии по производственно-отраслевому принципу – на промышленные и сельскохозяйственные [16, с. 163-177]. Многие исследователи справедливо считают перестройку партийных и государственных органов СССР 1962-1964 гг. наиболее масштабной реорганизацией, оказавшей значительное дестабилизирующее воздействие на партийно-государственный аппарат и приблизившей отставку Н.С. Хрущева в октябре 1964 г. [8; 9; 11; 12].

Основные положения предстоящей реформы Н.С. Хрущев изложил в своем докладе на расширенном Пле-

нуме ЦК КПСС в ноябре 1962 г. Ссылаясь на усложнение руководства народным хозяйством, необходимость более рационального использования производственных ресурсов, указывая на излишнюю сосредоточенность местных органов на проблемах либо промышленности, либо сельского хозяйства, пренебрежение к проблемам в других отраслях, Хрущев предлагал выдержать деление партийных органов «снизу доверху» по производственному принципу (на промышленные и сельскохозяйственные), по аналогии с первичными партийными организациями, а затем распространить данный принцип и на советские органы [16, с.163-177].

В результате реорганизации партийно-государственного аппарата в составе ЦК КПСС были созданы три отдела партийных органов: отдел партийных органов ЦК КПСС, отдел партийных органов ЦК КПСС по промышленности РСФСР и отдел партийных органов ЦК КПСС по сельскому хозяйству РСФСР¹.

В ЦК компартий союзных республик и 9 автономных республиках были образованы по два бюро: по руководству промышленностью и строительством, а также по руководству сельским хозяйством, деятельностью которых руководили единые президиумы ЦК в союзных республиках и бюро обкома – в автономных.

В 5 краях и 70 областях страны были созданы самостоятельные краевые и областные партийные комитеты по руководству промышленностью и сельским хозяйством. Управленческие структуры не менялись лишь в 11 автономных республиках, одном крае

и 30 областях, «в экономике которых преобладают или промышленное или сельскохозяйственное производство».

Значительные изменения были произведены и на районном уровне – вместо прежних сельских райкомов были созданы партийные комитеты производственных колхозно-совхозных управлений, а также зональные промышленно-производственные партийные комитеты для управления промышленными предприятиями, расположенными в сельской местности².

Кроме того, для преобразования советских органов в соответствующих республиках, краях, областях происходило аналогичное разделение Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов на промышленные и сельские. Реорганизация также затронула профсоюзные и комсомольские органы.

Интерес представляют взаимоотношения, с одной стороны, созданных в 1962-1963 гг. промышленных парткомов, с другой – советов народного хозяйства. Все дело в том, что в ноябре 1962 г. состоялось укрупнение экономических районов, в результате чего советы народного хозяйства стали курировать промышленное производство и строительство на территории, как правило, нескольких краев/областей. Партийные комитеты теряли свои хозяйственные функции и в большей степени сосредотачивались на идеологической работе. Получившее значительный политический вес руководство совнархозов стремилось получить также и большую свободу в плане кадровых назначений руководящих работников, минуя номенклатурный контроль, что подрывало монопо-

¹ РГАНИ. Ф. 3. Оп. 18. Д. 117. Л. 1-4.

² РГАНИ. Ф. 3. Оп. 18. Д. 117. Л. 10-15.

лию партийных органов на кадровые перемещения¹.

Реорганизация партийных и государственных органов вызвала еще больший хаос и неразбериху в региональных управленческих структурах – произошло смешение сфер компетенции государственных, партийных и хозяйственных органов. Например, в некоторых предприятиях и учреждениях часть работников относились к сельскому райкому, а другая часть – к промышленному, в результате чего простые граждане порой не имели представления, в который орган следует обратиться по тому или иному вопросу. Значительные трудности создавали и изменения районной сетки – частым явлением стали жалобы населения на значительную удаленность новых райцентров, что создавало неудобства для взаимодействия с органами власти.

Во многом административные реформы Н.С. Хрущева были безуспешны – не удалось решить задачу повышения эффективности управления и значительно повысить экономические возможности СССР, как того хотел Первый секретарь. Для процесса формирования региональных управленческих структур СССР в 1953-1964 гг. характерен некоторый механицизм, стремление реорганизовать управление с позиций сугубо структурных подходов. К концу рассматриваемого периода в СССР сложилась чрезвычайно сложная, многоступенчатая процедура принятия решений, лишавшая процесс управления необходимой оперативности и гибкости, а компетентность и опыт местных чиновников в вопросах принятия управленческих решений зачастую были недостаточными.

¹ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 32. Д. 218. Л. 105.

К осени 1964 г. в системе регионального управления СССР наблюдалась масштабная дезорганизация. Происходила стремительная эрозия авторитета самого Н.С. Хрущева в государстве и партии. К смещению Хрущева в октябре 1964 г. и восстановлению дореформенной структуры аппарата управления в 1965 г. привела вся совокупность указанных факторов, главным из которых стала усталость представителей партии и правительства, а также народных масс от многочисленных безуспешных реформ и реорганизаций² [2].

На основе изученного материала мы приходим к выводу, что ключевой особенностью административных реформ Н.С. Хрущева была децентрализация и регионализация управления. Местные партийные комитеты получили относительно высокую степень свободы в части кадровых перемещений, стали более самостоятельны в принятии управленческих решений, приобрели бесценный управленческий опыт. Изменения внутри региональных партийных, советских и хозяйственных организаций создавали возможности для формирования региональной политической элиты СССР.

Опыт административных реформ 1953-1964 гг. может быть полезен современному поколению управленцев, даже с учетом существенных институциональных различий между СССР 1960-х гг. и современной Российской Федерацией. На наш взгляд, реформы в сфере управления всегда должны исходить прежде всего из адекватной оценки имеющихся у государства возможностей, они должны затрагивать не только существующее построение

² РГАНИ. Ф. 3. Оп. 22. Д. 49а. Л. 40-44.

руководящих органов, но и привнести качественные изменения в процесс управления.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА:

Источники:

1. Закон СССР от 10 мая 1957 г. «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1957 г., – № 11.
2. Закон СССР от 2 октября 1965 г. «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1965 г., № 39.
3. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. III. – М., 1954.
4. Постановление ЦК КПСС от 23 ноября 1962 г. «О развитии экономики СССР и перестройке партийного руководства народным хозяйством» // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК., Т. 10. – М.: Госполитиздат, 1986. 494 с.
5. Устав Коммунистической партии Советского Союза // Материалы XXII съезда КПСС. – М.: Госполитиздат, 1961. – 464 с.

Литература:

6. Веденеев Ю.А. Организационные формы государственного управления промышленностью в СССР: историко-правовое исследование (1957-1987 гг.) / Ю.А. Веденеев; Отв. ред. И.Л. Бачило; АН СССР, Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1990. – 250 с.
7. Демичев, Е.В. Реформа управления промышленностью и строительством в центре и на Южном Урале (1957–1965

г.): дис.... канд. ист. наук. Оренбург, 2007. 227 с.

8. Зеленин И.Е. Аграрная политика Н.С. Хрущева и сельское хозяйство. – М.: Институт российской истории РАН, 2001. – 306 с.
9. Золотов В.А. Политическая элита СССР: социальный состав, образовательный и культурный уровень : 1953-1991 гг. : дис ... док ист наук: 07.00.02. М., 2006. 333 с.
10. Мерцалов В.И. Реформа управления промышленностью и строительством 1957-1965 гг. (на материалах Восточной Сибири): дис. ... док. ист. наук: 07.00.02. – Иркутск, 2001. – 471 с.
11. Мохов В.П. Эволюция региональной политической элиты России (1950-1990 гг.). – Пермь: ПГТУ, 1998. – 256 с.
12. Пыжиков А.В. О некоторых аспектах перестройки партийно-советских органов по производственному принципу (1962-1964 гг.). – М.: Ин-т молодежи, 1999. – 26 с.
13. Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953-1964 гг. / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, Федер. арх. агентство, Гос. архив Рос. Федерации, Рос. гос. архив новейшей истории, Рос. гос. арх. соц.-полит. истории и [др.]; сост.: О.В. Хлевнюк [и др.]. – М.: РОССПЭН, 2009. – С. 6–17.
14. Справочник партийного работника. Вып. 1. – М., 1957. – 610 с.
15. Справочник партийного работника. Вып. 5. – М., 1964. – 446 с.
16. Хрущев Н.С. Строительство коммунизма в СССР и развитие сельского хозяйства (Собр. соч. в 8 т.). – М.: Госполитиздат, 1963. Т. 7. 495 с.
17. Rigby T.H. Khrushchev and the Resuscitation of the Central Committee / Rigby T.H. Political Elites in the USSR. Central leaders and Local Cadres from Lenin to Gorbachev. Aldershot, 1990. – 308 p.