
РЕФОРМЫ, НЕ ДОСТИГШИЕ ЦЕЛИ

ПЕРЕСТРОЙКА ПАРТИЙНЫХ ОРГАНОВ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА В 1962—1964 гг.



С.Г. КОВАЛЕНКО, аспирантка Института истории ДВО РАН. Сфера научных интересов — изучение реорганизации органов управления и властных структур во второй половине XX в.

Реформы, проводимые Н.С. Хрущевым, затрагивали все стороны жизни советского общества. Для того времени был характерен постоянный поиск наиболее оптимальных форм организации управления и контроля. Примером может служить создание совнархозов и переход к территориальному принципу руководства промышленностью и строительством, наделение органов контроля серьезными полномочиями, многочисленные реорганизации в сельском хозяйстве и т. д. Руководство СССР через изменение системы управления в первую очередь надеялось решить многие вопросы народного хозяйства.

Единственной властной структурой, не подвергшейся крупной реорганизации к 1962 г. оставалась партия. На прошедшем за год до этого XXI съезде КПСС, утвердившем новый партийный устав, было принято важное решение, затрагивавшее партийную структуру, — о регулярной сменяемости состава руководящих органов и секретарей партийных организаций, однако вопрос о разделении по отраслевому принципу не рассматривался. Руководители, принадлежавшие к партийной элите (не говоря о рядовых членах партии), вряд ли могли предположить, что почти сразу после съезда будет проведена реорганизация, не только не предусмотренная уставом, но и противоречащая ему. Ведь основным принципом внутривластной жизни был постулат о «единстве партии», который фактически нарушался в результате её разделения на промышленные и сельские обкомы. Это отметил Н.В. Подгорный в выступлении на ноябрьском Пленуме 1964 г., подчеркнув, что «принятые в 1962 г. решения шли вразрез с требованиями устава КПСС...»¹

Это не помешало Н.С. Хрущёву в 1962 г. осуществить задуманное. Постановление о перестройке одобрил ноябрьский Пленум ЦК. Было принято и другое важное решение — «О состоянии системы органов партийно-государственного контроля». Основной причиной такой серьёзной реорганизации являлось стремление усилить партийный контроль над промышленностью и сельским хозяйством. Н.С. Хрущёв в своей речи на пленуме говорил о том, что «...для улучшения руководства народным хозяйством нельзя ограничиться перестройкой только хозяйственных органов... Теперь старые организационные нормы становятся в известном смысле тормозом в деле руководства партии производством»². Правда, и раньше в партийных комитетах имелись структурные подразделения, которые занимались хозяйственными вопросами, но теперь это должно было стать чуть ли не основной задачей партии. Особо подчеркивалась необходимость «...со знанием дела, повседневно и конкретно руководить производством, развитием промышленности, сельского хозяйства, всех отраслей экономики»³.

Экономика СССР ко времени проведения реформы переживала подъём. В 1960 г. по сравнению с 1945 г. национальный доход увеличился более чем в пять раз, капитальные вложения в экономику страны — в семь раз, промышленное производство выросло на 572%. За четыре года семилетки промышленность СССР выполнила план на 104,5%, а прирост промышленной продукции за 1959—1962 г. составил 45% вместо 39%, предусмотренных планом⁴. На этом благоприятном фоне решено было осуществить реорганизацию.

Реформа заключалась в том, что почти все краевые, областные организации КПСС были разделены на промышленные и сельские, в краях и областях образовывались промышленные и сельские крайкомы и обкомы, а при бюро обкомов и крайкомов создавались специальные органы производственных и колхозно-совхозных управлений. Промышленность сельских районов за исключением перерабатывающей и бытового обслуживания передавалась в подчинение промышленным парткомам.

Таким образом, на территории края или области оказывалось два партийных органа. Кроме того, вместо единых Советов народных депутатов и их исполкомов создавались сельские и промышленные Советы и исполкомы. Изменения коснулись и комсомола, профсоюзов, милиции — они также стали делиться на сельские и промышленные.

Сторонники реорганизации, и в первую очередь Н.С. Хрущёв, выдвигали на первый план политические аргументы (реформа напрямую увязывалась с преодолением последствий культа личности Сталина и возвращением к ленинским принципам руководства).

В целом реакция большинства присутствовавших на Пленуме была положительной, но реорганизация сразу встретила сопротивление определённой части аппарата. Многие руководители республик, краёв и областей указывали на трудности, которые неизбежно должны были возникнуть в результате разделения единого хозяйства любой административной единицы. Ряд замечаний по этому вопросу был высказан президиумом ЦК Компартии Украины, которому в результате удалось добиться того, что для шести западных областей республики были оставлены единые партийные и советские органы⁵.

Подобные примеры были и на Дальнем Востоке. Например, В.Е. Чернышёв в 1964 г. на объединённом пленуме Приморских промышленного и сельского край-

комов подчеркивал как заслугу партийных органов края тот факт, что северные районы Приморья не делились на промышленные и сельские, и, кроме этого, во Владивостоке был также сохранён единым горком КПСС⁶.

Несмотря на традиционное восхваление реформы в печати, очень скоро после её проведения в новой системе управления стали выявляться недостатки. Причём характерны они были для всей страны. В резолюции пленума ЦК КПСС говорилось, что реформа будет способствовать сокращению аппарата управления и снижению расходов на его содержание. Однако расходы резко возросли, а число управленцев увеличилось. Особенно в краевых и областных органах, при этом районное звено оказалось ослабленным. Как отмечалось впоследствии в партийных документах, уменьшились возможности оказания помощи селу со стороны промышленных центров, в то время как сельское хозяйство остро в ней нуждалось⁷.

Чрезвычайно сложно было управлять единым в экономическом отношении административным районом двум разным парткомам — они были вынуждены проводить совместные мероприятия и принимать решения. Кроме этого, достаточно часто человек, занимавший руководящий пост в промышленном крайкоме, входил в состав сельского. Например, председатель Приморского промышленного крайкома М.М. Кузнецов был председателем оргбюро сельского крайкома⁸. И так как взгляды на решение проблем не всегда совпадали, подобная практика не приводила к компромиссу, гораздо чаще возникали серьёзные проблемы во взаимоотношениях органов власти.

Спецификой дальневосточного региона, где районы занимали большую территорию, было положение, при котором многие предприятия и организации передавались сельским парткомам, а отдельные совхозы, как например в Кавалеровском районе Приморского края, подчинялись промышленным парткомам. Это отрицательно сказывалось на работе и промышленности, и сельского хозяйства — сельский партком не мог по настоящему заниматься работой предприятий, а промышленный не уделял достаточно внимания сельскохозяйственным вопросам.

Трудности и недостатки, вызванные разделением партийных, советских и других органов власти на промышленные и сельские, отразились и на условиях работы предприятий бытового обслуживания, медицинских, культурных и торговых организаций. Учитывая, что на Дальнем Востоке уровень бытового обслуживания был всегда ниже, чем в центральных районах страны, население региона после реформы в этом отношении пострадало больше. Нередко, например, больницы, принадлежавшие промышленному району, отказывались обслуживать население из сельского района, находившегося на одной с ним территории.

Реорганизация негативно повлияла на работу советских органов власти, их роль оказалась приниженой. Трудности испытывали работники краевых управлений и организаций, которые подчинялись и промышленным, и сельским органам партии. Управления связи, торговли, народного образования, здравоохранения получали постановления и распоряжения по одним и тем же вопросам из четырёх адресов: промышленных крайкома (обкома) и крайисполкома (облисполкома), и сельских, что нередко осложняло работу.

Перестройка партийных органов по производственному принципу не привела и к усилению контроля за работой промышленности и сельского хозяйства, а скорее, способствовала его ослаблению. При таком обилии руководящих органов крайне сложно было решить, куда же нужно обращаться в случае необходимости. Кроме этого, невозможно было контролировать исполнение принятых решений.

Слабо помогали в этой ситуации и органы партийно-государственного контроля, в задачу которых входило следить за исполнением важнейших директив партии и правительства, вести борьбу с очковитательством, хищениями, взяточничеством, бюрократизмом, волокитой и другими отрицательными явлениями непосредственно на предприятиях, в колхозах и совхозах. Наделённые правами, они фактически не могли их реализовать. К апрелю 1963 г. в стране было создано 3 270 комитетов партийно-государственного контроля, в том числе 15 республиканских, 216 краевых и областных, 1057 городских и районных, 348 — по зонам, предприятиям и стройкам, колхозам и совхозам. При этом выявленные злоупотребления, как правило, были незначительны и явно не соответствовали громоздкой структуре с большими полномочиями. Власть в результате сложившейся неразберихи и усилившегося бюрократизма не могла обеспечить выполнение собственных решений⁹.

Сложившаяся ситуация в какой-то степени приводила к усилению позиций совнархозов в хозяйственных и экономических вопросах, так как они оставались единственными неразделёнными региональными органами управления.

Ноябрьский пленум ЦК КПСС 1962 г. укрупнил совнархозы. Они охватывали несколько краёв и областей. Промышленные обкомы оказались в данной ситуации зависимыми не только от ЦК, но и от местных совнархозов¹⁰. Всё это вносило ещё большую сумятицу в деятельность местных партийных организаций, как следствие, росло недовольство политикой Н.С. Хрущёва в партийной элите, и в какой-то степени его смещение было воспринято в стране спокойно. К тому же у Никиты Сергеевича к 1969 г. осталось слишком мало сторонников как среди населения (здесь уместно вспомнить крайне не популярное повышение цен 1962 г.), так и в партии. Этим обстоятельством сумела воспользоваться группа высших государственных деятелей, сумевшая организовать широкий круг функционеров, недовольных политикой Н.С. Хрущёва.

Справедливости ради нужно отметить, что в партийной перестройке 1962 г., несмотря на её недостатки, был свой смысл. Проводя реформы в сельском хозяйстве, Н.С. Хрущёв надеялся, что создание именно сельских партийных органов приведёт к решению многих вопросов, накопившихся к тому времени. Но этим ожиданиям не суждено было сбыться. Политика на тотальное огосударствление при Н.С. Хрущеве продолжалась. Однако массовое создание совхозов (в 1950 г. — 5 тыс. в 1960 г. — 7,4 тыс.), количество которых увеличивалось за счёт передачи колхозных земель вновь организуемым совхозам, способствовало ещё большему нарастанию кризиса в сельском хозяйстве. Впервые страна начала закупать зерно за рубежом¹¹.

На Дальнем Востоке далеко не блестящее положение в сельском хозяйстве усугублялось сложными погодными условиями — тайфунами, наводнениями. Всё это приводило к огромным убыткам. Например, только в Амурской области по совхозам они составили в 1965 г. более 32 млн. руб. при общей прибыли 17 млн. руб.¹²

Перестройка 1962 г. по замыслу руководства страны должна была способствовать усилению контроля КПСС над народным хозяйством страны. Фактически же она привела к подмене партийных функций хозяйственными и экономическими. Более того, эта тенденция впоследствии усиливалась, что с точки зрения эффективности управления неправильно. Как показывает опыт других стран, лучше всего руководят люди, имеющие специальное образование и опыт работы в той или иной области. Ситуация, сложившаяся в СССР, только способствовала усилению недостатков экономической системы страны.

Таким образом, одна из самых широкомасштабных реформ Н.С. Хрущёва, проведённая в 1962—1964 гг., не дала положительных результатов ни промышленности, ни сельскому хозяйству, ни партии, она лишь усложнила государственное управление и увеличила бюрократический аппарат.

Тем не менее, на наш взгляд, неудача реформы вовсе не означала, что должен быть отвергнут сам принцип, которым руководствовался Н.С. Хрущёв, постоянно ратовавший за приближение руководства к производителям. Примером могут служить Советы народного хозяйства, достаточно успешно справлявшиеся с поставленными задачами в рамках существовавшей экономической системы. Особенно на Дальнем Востоке, где интересы региона зачастую забывались при министерской системе управления.

После смещения Н.С. Хрущёва в октябре 1964 г. года ноябрьский Пленум ЦК КПСС признал целесообразным вернуться к принципу построения партийных организаций и их руководящих органов по территориально-производственному принципу. Фактически на пленуме перечёркивались все начинания предшествовавшего десятилетия вне зависимости от того, были они удачны или нет. Хотя многие выступавшие дали положительную оценку работе колхозно-совхозных управлений и совнархозов, победили сторонники централизованного принципа управления народным хозяйством. Были восстановлены единые областные, краевые партийные организации. Восстановилась единая система советов, комсомола, милиции. Впоследствии были ликвидированы СНХ, и вновь руководство промышленностью стало осуществляться в рамках министерств.

Команда политических деятелей, пришедшая к власти после Н.С. Хрущева во главе с Л.И. Брежневым, не имела единой программы. Консерватизм нового политического лидера страны проявился сразу же. Например, в выступлении в газете

«Правда» своё отношение к реформам он сформулировал так: «...Не в учреждениях, не в реорганизациях, не в новых декретах гвоздь, а в людях и в проверке исполнения. Центральный Комитет КПСС и советское правительство видят свой долг в том, чтобы осуществлять необходимые мероприятия по совершенствованию народным хозяйством без суеты и поспешности»¹³. Такая позиция, в конце концов, привела к прекращению попыток реформирования общества, частичной реабилитации культуры личности и как следствие — к утверждению глубоко консервативного курса во внутренней политике.

Для Дальнего Востока это означало возвращение на долгие годы жёсткого приоритета общегосударственных интересов над региональными. Развивались в первую очередь отрасли народного хозяйства, необходимость в которых испытывала страна, часто в ущерб необходимому для жизни региона, что приводило к ещё более деформированному и одностороннему развитию экономики региона и слабому развитию инфраструктуры.

¹ Пыжиков А. Управленческая перестройка 1962—1964 годов // Свободная мысль XXI. 2002. № 1. С. 110.

² Свет и тени «великого десятилетия»: Н.С. Хрущёв и его время. Л., 1989. С. 175.

³ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М., 1985. С. 290.

⁴ Там же. С. 288—289.

⁵ Пыжиков А. Управленческая перестройка... С. 106.

⁶ ГАПК. Ф. П.-178. Оп. 2. Д. 27. Л. 9.

⁷ Там же. Л. 25.

⁸ Там же. Д. 25. Л. 1—3.

⁹ Пихоя Р.Г. Советский Союз: история власти. 1941—1991. Н., 2000. С. 220—222.

¹⁰ Там же. С. 224.

¹¹ Никонов А.А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII—XX вв.). М., 1995. С. 312.

¹² ГААО. Ф.П.-1. Оп. 27. Д. 613. Л. 216.

¹³ Пыжиков А. Управленческая перестройка... С. 111.

Summary: Svetlana Kovalenko — a post-graduate student of the Institute of History studies the reorganization of government bodies and power structures in the USSR and their influence on the Far Eastern region. The author called her article «Reforms that Failed» (The question is about the reforms of N. S. Khrushchov).