

# РЕФОРМИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ РОССИИ в середине 50-х — 60-х годах XX в. ИСТОРИОГРАФИЯ ПРОБЛЕМЫ



**Светлана Геннадьевна КОВАЛЕНКО,**  
младший научный сотрудник Институ-  
та истории ДВО РАН

Длительный и сложный путь формирования российской государственности на всём его протяжении изобилует поворотными моментами, которые требовали от власти и общества отказа от устоявшихся принципов в решении политических и экономических вопросов. Без этого невозможно было движение вперёд. Поэтому современная трансформация России представляет собой не более чем этап глобального эволюционного процесса, обладающего внутренней логикой и во многом predeterminedностью.

В последние годы XX в. и в начале XXI в. в связи с изменением общественного и государственного устройства России учеными, политическими и общественными деятелями, государственными чиновниками высших рангов предпринимались попытки проанализировать современные реформы и дать им оценку, рассматривая преобразования с точки зрения исторического пути России. Дело в том, что комплекс произошедших в России изменений, названный впоследствии «переходом к рынку», значительно отразился на геополитическом, политическом, экономическом и социальном положении страны, и со времён начала перестройки между различными общественными и научными силами России не стихают споры как о правильности избранного направления в развитии, так и о его возможной корректировке. В свете этих дискуссий объяснимо обращение к реформам советского периода.

Наиболее значимые реорганизации государственного управления России в XX в. происходили в период с середины 50-х до середины 60-х годов. При всей противоречивости как самих реформ, так и их результатов в течение этого периода были подготовлены условия для постепенного перехода к новой модификации социально-экономической системы государства, в которой изменились все основные параметры. Это касалось в первую очередь внутреннего содержания государственного управления.

Уместно отметить, что под термином «реформа» большинство исследователей понимает совокупность мероприятий, осуществляемых центральной властью с целью замены утратившего эффективность механизма регулирования для преодоления назревших социально-экономических и политических противоречий. Поэтому структуризация — важный элемент в изучении рефор-

мы — позволяет выявить место и значимость каждого из её компонентов и через них определить взаимосвязь преобразований между собой и существующей государственной системой<sup>1</sup>. Такое понимание реформы одинаково справедливо для политических и экономических преобразований на разных политических этапах.

Внимание историков сосредоточено и на анализе наименее изученного вопроса властной вертикали страны — необходимой степени централизации власти, и в связи с этим — взаимоотношений между центром и регионами. Эта проблема в той или иной степени существовала на всём протяжении развития государственности России. А в указанное время управленческих преобразований проблема централизации власти приобрела особое значение, так как правительством была создана нетрадиционная для советской управленческой системы структура — Советы народного хозяйства. В высшем руководстве страны отношение к балансу власти, целому комплексу мер, предусматривавших повышение эффективности народнохозяйственного комплекса, было далеко не однозначным. В литературе существует мнение, что бюрократия на высшем уровне властной вертикали боялась потери своего влияния и исключительного положения в государстве и, естественно, противостояла глубоким изменениям. Но, с другой стороны, региональная элита осознавала возможность изменения своего статуса в стране. Например, А.С. Ващук в своей докторской диссертации «Социальная политика СССР и её реализация на Дальнем Востоке (1945 — конец 80-х годов)», защищённой в 1997 г., показывает эволюцию управленческого звена регионального уровня — от простых исполнителей воли центра до вполне самостоятельных субъектов внутригосударственной политики.

Исследование реформирования государственного управления актуализируется для учёных и тем фактом, что анализ экономических рычагов управления в сравнении с опытом Запада позволяет рассмотреть изменения в тоталитарном строе, существовавшем в СССР, и ответить на следующие вопросы. Во-первых, было ли необходимым вмешательство государства в деятельность как отдельных предприятий, так и региона? И, во-вторых, какова роль экократической системы и управленческой элиты в происшедших реформах как на уровне страны, так и дальневосточного региона?

В отечественной исторической науке большинством ученых рассматриваемый период оценивается как переломная эпоха. Изучение управленческих преобразований объективно связано с двумя крупнейшими реформами, осуществившимися в это время:

- переходом на территориальный принцип управления и создание Советов народного хозяйства в 1957 г.;
- возвращением к традиционной системе управления в условиях одновременного проведения экономической реформы в 1965 г.

Изучение различных аспектов, касающихся непосредственно организации государственного управления, началось уже в конце 50-х годов, во время реализации реформы 1957 г. и начала функционирования совнархозов. Тем не менее до настоящего времени историография работ, посвященных непосредственно СНХ, остаётся относительно небогатой по числу вышедших научных трудов. Анализ историографии с момента создания СНХ в 1957 г. до отставки Н.С. Хрущёва в 1964 г. свидетельствует о большом интересе в этот период к новой структуре управления. Но изучение деятельности и структуры совнархозов проходило под влиянием вполне очевидного факта: их история, как таковая, в те годы

ещё не завершилась. И, естественно, отсутствовал достаточный фактический материал для глубокого анализа данного процесса, его результативности. Всё это определило узкую направленность, некоторую ограниченность изучавшихся проблем, недостаточность анализа новой формы управления.

Одной из первых работ по управленческой реформе стало исследование Н.Ю. Петрова<sup>2</sup>. Работа имела характерный подзаголовок: «историко-правовой очерк». В ней достаточно аргументированно прослеживаются правовые аспекты деятельности СНХ 1917—1932 гг. с привлечением исторического материала и предпосылок создания в 1957 г. Советов народного хозяйства в экономических административных районах. В рамках марксистской методологии Н.Ю. Петров обосновывает правильность перехода к территориальному принципу управления. В книге использованы нормативные документы, определявшие правовое положение новой властной структуры и их границы. Работа представляет собой правовой очерк, но с использованием материалов практической деятельности первых месяцев работы СНХ.

Большей экономической направленностью отличается исследование А.Н. Ефимова. Особенность его работы — в том, что наряду с характеристикой административно-хозяйственных районов и структуры совнархозов анализируются новые условия планирования и возможности дальнейшего развития кооперирования и специализации производства в условиях территориального принципа управления<sup>3</sup>.

В начале 60-х годов с накоплением опыта функционирования СНХ стали появляться первые обобщающие работы экономистов о совнархозах, где наряду с конкретными примерами по различным видам деятельности значительно более подробно, чем в первых трудах, анализировались причины проведения реформы. Традиции тех времён чётко прослеживаются в истории изучения темы. Много внимания также было уделено итогам обсуждения тезисов Н.С. Хрущёва «О перестройке управления промышленностью и строительством», опубликованных в газете «Правда» в 1957 году<sup>4</sup>. Партийно-идеологическое давление определило и ход обсуждения.

К наиболее интересным и содержательным работам можно отнести исследование Н.Ф. Колбенкова и Э.Ю. Локшина. В работе Н.Ф. Колбенкова<sup>5</sup> впервые содержатся сведения о разработке реформы. Монография Э.Ю. Локшина привлекает внимание тем, что в ней в русле существовавшей парадигмы дано одно из первых объяснений укрупнения совнархозов. Любая реформа в правительственной политике обосновывалась как теоретически верная с точки зрения марксистско-ленинской концепции исторического развития, а возникавшие противоречия объяснялись развитием социалистического общества.

Особое значение в исследуемый период приобретает изучение вопросов истории государственного управления, что отразилось в появлении монографий по данной теме. К ним относятся исследования Ю.А. Тихомирова, А.В. Венедиктова, В.А. Циркулина. Все они представляют собой классический образец исследований, подтверждавших заданные теоретические концепции. Авторы стремились обосновать руководящую роль партии не только в управленческих, но и во всех происходивших процессах. Несмотря на это, работы отличаются обширным фактологическим материалом о СНХ.

Монография Ю.А. Тихомирова<sup>6</sup> посвящена специфике правовых отношений между местными Советами и СНХ. Она охватывает только первый период существования и деятельности совнархозов. Обширный анализ деятельности

СНХ по организации управления промышленностью представлен в книге А.В. Венедиктова<sup>7</sup>. Но работа также завершается первым этапом реформы. Полное исследование организационной структуры СНХ на протяжении всего периода их существования предпринял В.А. Цикулин<sup>8</sup>.

В его книге также прослеживается развитие отраслевой системы управления до реформы и после её завершения, даётся сравнительная характеристика двух принципов организации управления — территориального и отраслевого.

Отдельную группу в этот период в связи с нарастающими противоречиями в управлении производством составили публикации о совершенствовании деятельности планирующих органов, это работы экономистов Я. Чадаева, А.И. Викентьева, Н. Цапкина, М. Грункина, Ю. Колдомасова<sup>9</sup>. Как положительную черту необходимо отметить и некоторую критичность авторов в отношении отдельных явлений планирования и практические рекомендации в преодолении негативных тенденций.

Совершенствование системы управления, по замыслу реформаторов, было направлено на повышение эффективности народнохозяйственного комплекса страны, что породило необходимость обсуждения устоявшихся экономических традиций, долгое время существовавших в СССР и обусловленных не в последнюю очередь политической составляющей.

И на этом этапе в обсуждении путей совершенствования хозяйственного механизма ведущая роль принадлежала экономистам. Оригинальные решения наиболее значимых вопросов для успешного развития страны в своих трудах разрабатывали В.С. Немчинов, Л.В. Канторович, В.В. Новожилов, А.Г. Аганбегян<sup>10</sup> и др. В 1965 г. за выдающиеся успехи, достигнутые в разработке методов линейного программирования и экономических моделей В.С. Немчинов и Л.В. Канторович были удостоены Государственной премии, а Л.В. Канторович в 1975 г. — Нобелевской премии.

С 1964 г. по 1985 г. вопросы совершенствования государственного управления отдельно в историографии не рассматривались в связи с тем, что сложилась новая политическая ситуация. После возвращения к традиционной системе управления промышленностью через министерства правительством решено было сделать следующий шаг, но уже в сфере экономики, хотя реформа 1965 г., как отмечалось выше, объективно служила тем же целям, что и создание СНХ. История и реализация этой реформы явились предметом исследований большей части авторов как в центре, так и в регионах, что значительно расширило рамки изучения региональных аспектов экономического развития.

В указанное время развитие народного хозяйства страны происходило преимущественно экстенсивным путём. В подтверждение этого появилась большая заинтересованность в изучении развития Сибири и Дальнего Востока. Основное место в региональных научных исследованиях отводилось истории промышленного развития регионов. В этом направлении работали историки Н.И. Гончаренко, И.О. Глушенко, Г.А. Гунько, А.П. Деревянко, Г.А. Докучаев, Э.В. Ермакова, И.И. Коноплев, П.А. Леонов, А.Т. Мандрик, С. Николаев, Г.А. Унпелев<sup>11</sup>. Исследования названных учёных отразили развитие важнейших для региона отраслей, предприятий, итогов семилетки, историю рабочего класса. Но собственно вопросы организации управления в этих работах не рассматривались.

Во второй половине 1960-х — начале 80-х годов по-прежнему особое значение придавалось деятельности партии по организации управления и контроля

над промышленным производством. Авторы стремились показать руководящую роль КПСС в этом процессе. Появились труды об истории и деятельности региональных партийных организаций. Несмотря на идеологическую направленность этих работ, в них также содержится богатый фактический материал<sup>12</sup>.

В вопросах анализа экономической сферы восточных районов страны работы экономистов выполняли роль своеобразных методологических ориентиров. Специфика дальневосточного региона определила тематику исследований: в монографиях А.Д. Нестеренко, А.П. Минакира, А.Н. Гладышева<sup>13</sup> показана динамика развития отраслей специализации, сопутствующих отраслей и сельского хозяйства. В интересующий нас период обсуждались две концепции развития производительных сил Дальнего Востока. Первая связывала развитие региона на базе совершенствования и усиления его роли в межрайонном разделении труда, исходя из потребностей внутреннего рынка, другая — с необходимостью более широкого выхода региона на международный рынок. Она была сформулирована одним из крупнейших экономистов — академиком В.С. Немчиновым, выводы которого были развиты Л. Встовским. Он рассматривал экспортную ориентацию отдельных отраслей промышленности в качестве приоритетного направления народнохозяйственной специализации региона.

Таким образом, исследования экономистов позволяли оценить место дальневосточного региона в народном хозяйстве страны. Историки очень часто обращались к анализу работ этих учёных.

Нарастающие трудности в развитии страны обусловили необходимость обобщения всего опыта экономического пути страны. В «Истории социалистической экономики СССР»<sup>14</sup> предметом исследования стали вопросы совершенствования и развития производительных сил страны. Теоретической базой оставались марксистская формационная методология и соответствующая ей терминология: экономический базис, производственные отношения, производительные силы и т.д. Анализировалась также и роль управления в экономике. Деятельность СНХ рассматривалась с точки зрения эффективности для хозяйственного развития страны, но история реформы оказалась разорванной общепринятой периодизацией. Как известно, тогда начало 60-х годов определялось как рубеж нового витка развития страны. Это давало повод историкам считать наиболее интересную управленческую реорганизацию в истории страны всего лишь незначительным событием и в связи с этим освещать её фрагментарно, либо не освещать вообще.

Со второй половины 60-х годов повышается интерес зарубежных ученых к процессам, происходившим в СССР, в частности к Дальнему Востоку. Это было связано, во-первых, с хозяйственной реформой 1965 г. и, во-вторых, с правительственным курсом, получившим оформление в постановлении 1967 г. «О мерах по дальнейшему развитию производительных сил Дальневосточного экономического района и Читинской области».

Исследованию концепций советологов посвящена работа Н.В. Абрамовой, где значительное внимание уделено оценке итогов экономического развития Дальнего Востока, его ресурсного потенциала<sup>15</sup>. На основе системного анализа зарубежных периодических изданий освещаются особенности проблематики и подходов исследователей США, Японии, Канады и других развитых стран к развитию дальневосточного региона. Предпринятый анализ зарубежной периодики являлся одной из первых попыток в исторических исследованиях по региону 1965—1985 гг. Широкая источниковая база исследования — 153 статьи —

позволила Н.В. Абрамовой изучить позиции зарубежных авторов по нескольким аспектам: социально-экономическим, военно-стратегическим и внешнеполитическим.

Западными исследователями З. Мицковским, Р. Нортон, Х. Кимура, А. Сандерсом, П. Фолкенхеймом высоко оценивался ресурсно-сырьевой потенциал Дальнего Востока СССР. Ускоренное развитие хозяйства дальневосточного региона рассматривалось ими как программная задача, составная часть экономической стратегии КПСС, определявшейся в пятилетних планах и постановлениях ЦК партии и советского правительства. В целом, констатируют они, планы развития региона не были выполнены из-за низкого роста производства в неосновных отраслях экономики, снижения темпов роста капиталовложений в дальневосточный экономический регион, углубления диспропорций в промышленности и социальной сфере. В связи с этим делается вывод, что самый надёжный способ экономического роста региона — экспорт природных богатств в соседние страны Тихоокеанского бассейна, а не снабжение внутреннего рынка. Так, Р. Норт отмечал, что с 1968 г. правительство СССР, несмотря на сложные политические отношения со своим главным торговым партнёром — Японией, осуществило ряд мер по ускоренному развитию экономики Дальнего Востока, направленных в конечном итоге на её внешнюю ориентацию<sup>16</sup>.

Политический фактор и попытка новых реформ, получивших название «перестройка», явились стимулом к активизации изучения вопросов управления. Именно в это время появились работы, наиболее полно и непредвзято освещавшие историю управления. С этих пор данная проблематика начинает оформляться в самостоятельные предметы исследования. В монографии Ю.А. Веденева<sup>17</sup> глубоко исследованы трансформации советской управленческой системы, дан анализ территориального и отраслевого принципов организации управления. Несмотря на то, что названная работа имеет явно юридическо-правовую направленность, во многом её идеи стали отправными для исторических исследований, в кандидатских и докторских диссертациях по этой проблеме.

В 90-х годах XX в. стали появляться работы историков о региональных особенностях управленческих реорганизаций середины 50-х и 60-х годов. В.А. Ежов, О.П. Касьянова, А.И. Креиан, В.Н. Горлов, О.А. Смолкина, В.И. Мерцалов<sup>18</sup> с помощью новых подходов к управленческому реформированию внесли наибольший вклад в анализ данной проблемы. В работах исследуются особенности процесса. Несмотря на высокий научный уровень работ названных авторов, выполненных в традициях формационного подхода, прослеживаются определённые спорные выводы в изучении означенной проблемы. Основной из них — преувеличение самостоятельности СНХ в решении ставившихся правительством задач. Только в монографии В.И. Мерцалова на примере Восточной Сибири наиболее точно показаны предпосылки создания СНХ и постепенное усиление централизации в управлении. Другой вывод — положение о нерформируемости советской системы управления, сделанное, как нам представляется, без должного внимания к тому, что это во многом носит идеологический характер и обусловлено в первую очередь субъективным восприятием исследователей.

Таким образом, изучение управленческих реформ середины 50-х — 60-х годов XX в. нельзя считать законченным. Требуется привлечение круга источников, расширение методологической базы, привлечение новых теоретических положений.

- <sup>1</sup> Татаркин А.И., Барсенов В.Л. Теория и практика реформирования отечественной экономики во второй половине XX в. // Социальные трансформации в российской истории. М., 2004. С. 379—384.
- <sup>2</sup> Петров Н.Ю. Советы народного хозяйства: (историко-правовой очерк). М., 1958.
- <sup>3</sup> Ефимов А.Н. Перестройка управления промышленностью и строительством в СССР. М., 1957.
- <sup>4</sup> «Правда». 1957. 5 апр.
- <sup>5</sup> Колбенков Н.Ф. Совершенствование руководства промышленностью в СССР (1956—1960). М., 1961.
- <sup>6</sup> Тихомиров Ю.А. Местные Советы и совнархозы. М., 1959.
- <sup>7</sup> Венедиктов А.В. Организация государственной промышленности в СССР (1957—1961). В 2-х т. Л., 1962.
- <sup>8</sup> Цикулин В.А. История государственных учреждений СССР: 1936—1965. М., 1966.
- <sup>9</sup> Чадаев Я. Вопросы планирования народного хозяйства. М., 1961; Викентьев А.И. Развитие экономики СССР и проблемы пропорциональности. М., 1963; Цапкин Н., Грункин М. Совершенствовать руководство промышленностью. Л., 1963; Колдомасов Ю. Экономические связи в народном хозяйстве СССР. 1963.
- <sup>10</sup> Новожилов В.В. Измерение затрат и их результатов в социалистическом хозяйстве. М., 1959; Канторович Л.В. Экономический расчёт наилучшего использования ресурсов. М., 1960; Немчинов В.С. Экономико-математические модели и методы. М., 1965; Аганбегян А.Г. Экономико-математическое моделирование и решение отраслевых задач. М., 1964; Попов И.Г. Математические методы в экономических расчётах по сельскому хозяйству. М., 1964; Кравченко Р.Г. Экономико-математические модели задач по сельскому хозяйству. М., 1965.
- <sup>11</sup> Глушенко И.И. Большевицкая организация в период упрочнения Советской власти. Владивосток, 1960; Гончаренко Н.И. Промышленность и рабочий класс Приморья. Владивосток, 1963; Докучаев Г.А. Рабочий класс Сибири и Дальнего Востока накануне Великой Отечественной войны (1937 — июнь 1941). Новосибирск, 1966; Коноплев И.И. Промышленность Амурской области в развитии. Хабаровск, 1966; Мандрик А.Т. Очерки истории рыбной промышленности советского Дальнего Востока (1946—1956). Владивосток, 1968; Гунько Г.А. Советское строительство в период развитого социалистического общества (Камчатка и Магадан): дис. ... канд. ист. наук. Владивосток, 1969; Унпелев Г.А. Приморье в годы первых пятилеток (1927—1937). Владивосток, 1969; Э.В. Ермакова. Рабочий класс Дальнего Востока в послевоенные годы 1946—1950: дис. ... канд. ист. наук. Владивосток, 1967; Деревянко А.П. Инженерно-технические кадры Дальнего Востока 1959—1965. М., 1978.
- <sup>12</sup> Вопросы истории партийных организаций Дальнего Востока. Хабаровск, 1968 и др.
- <sup>13</sup> Нестеренко А.Д. Вопросы экономики сельского хозяйства Дальнего Востока. Хабаровск, 1967; Гладышев Н.А. Близкий Дальний Восток. М., 1975; Минакир А.П. Экономическое развитие региона: программный подход. М., 1983.
- <sup>14</sup> История социалистической экономики СССР. В 7 т. М., 1977—1980.
- <sup>15</sup> Абрамова Н.А. История социально-экономического развития Дальнего Востока СССР в освещении буржуазной периодики (1965—1985 гг.). Владивосток. Препринт / ДВО АН СССР, 1988.
- <sup>16</sup> Там же. С. 17.
- <sup>17</sup> Веденеев О.А. Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР: ист.-правовое исследование (1956—1987). М., 1990.
- <sup>18</sup> Ежов В.А. Поиск путей совершенствования хозяйственного механизма 1956—1965 гг.: На материалах промышленности: дис. ... канд. ист. наук. М., 1992; А.И. Креиан. Деятельность Советов народного хозяйства по управлению промышленностью 1957—1964 (на материалах Сибири): дис. ... канд. ист. наук. М., 1992; Касьянова О.П. Перестройка управления промышленностью и строительством в начале 1950-х — первой половине 60-х гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 1992; Горловой В.Н. Московский городской и областной совнархозы (1957—1965): противоречия становления и развития: дис. ... канд. ист. наук. М., 1997; Смолкин О.А. Реформирование местных органов власти и управления в 1953—1964 гг. (на материалах Кемеровской, Новосибирской и Томской областей): дис. ... канд. ист. наук. Томск, 1997; Мерцалов В.И. Реформа хозяйственного управления 1957—1956 гг.: предпосылки, ход, итоги (на материалах Восточной Сибири). Иркутск, 2002.

**SUMMARY:** A young scholar, Svetlana Kovalenko, tells about reforms of governing the national economy of Russia (USSR) in the middle of the 20<sup>th</sup> century. There are marked both positive and negative sides of these reforms.