

ISSN 0042-8779

ИВИ

**ВОПРОСЫ
ИСТОРИИ**

6

2008

Реформы управления народным хозяйством СССР середины 1950-х — 1970-х годов

С.Г. Коваленко

Две крупнейшие реформы управления — создание Советов народного хозяйства (совнархозов) в 1957 г. и косыгинская реформа 1965 г., как правило, в историографии рассматриваются отдельно. При этом не учитывается, что их практические цели и концепции, несмотря на разный в те годы общеполитический курс, почти полностью совпадали. Сущность проводившейся перестройки заключалась в попытках сделать хозяйственное управление более гибким и повысить рентабельность производства, добиться его эффективности.

Основная задача преобразования управленческой системы, начатого с середины 1950-х годов, заключалась в уменьшении влияния министерств. Н.С. Хрущев не без основания, как показали события 1957 г., считал московскую управленческую верхушку враждебной себе, поэтому для него было важно перенести центр тяжести управления народным хозяйством на местный аппарат.

Начало процессу реформирования дали, как всегда, партийные и правительственные документы. В соответствии с решением ЦК КПСС (1 марта 1956 г.) Н.А. Булганин подготовил предложения о реорганизации министерств и внес их на рассмотрение ЦК, после чего были приняты постановления «О реорганизации министерств в связи с передачей предприятий ряда отраслей в ведение союзных республик» и «Об упразднении Министерства юстиции СССР» (30 марта 1956 г.)¹. Но все принятые меры не сделали систему управления более гибкой. Попытки преобразования управления народным хозяйством не затрагивали министерскую систему. Централизация и децентрализация проводились на союзном и республиканском уровнях управления промышленностью. Хозяйственные работники на местах не принимали активного участия в этом процессе, так что непосредственное руководство производством оставалось в стороне от управленческой политики.

Особенно наглядно это проявилось в регионах, удаленных от центра и ориентированных на освоение природных ресурсов. Они в полной мере испытывали на себе недостатки отраслевой системы управления. Переписка между центральными органами власти и местным руководством свидетельствует о том, что представители министерств крайне редко бывали на местах, мало интересовались положением дел на предприятиях и практически не

Коваленко Светлана Геннадьевна — кандидат исторических наук, младший научный сотрудник Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока.

уделяли должного внимания их развитию. Поэтому для решения какого-либо важного вопроса руководители предприятий вынуждены были обращаться к местному партийному руководству. Такой шаг гарантировал если не решение проблемы, то хотя бы внимание к ней. Ожидалось, что перенос управленческих функций на места, ближе к производству поможет устранению централизаторских недостатков и улучшит общую экономическую ситуацию².

В начале 1957 г. Хрущев направил в Президиум ЦК КПСС записку «Об улучшении руководства промышленностью и строительством», подготовленную специалистами отделов ЦК на основе его личных предложений и идей. В этом документе структура совнархозов была обозначена в самых общих чертах. По существу, определялся только территориальный принцип управления. Особое внимание уделялось непосредственному руководству СНХ крупными предприятиями. Но наряду с этим предусматривалась подчиненность и через отраслевые аппараты управления. В стране началась кампания по обсуждению идей, изложенных в записке.

При выработке форм организационной структуры Советов народного хозяйства учитывались разработки, подготовленные в крупнейших промышленных центрах страны, прежде всего в Москве. «Правда» 5 апреля 1957 г. поместила статью Е.А. Фурцевой, первого секретаря Московского горкома партии, содержащую развернутое обоснование структуры Московского городского СНХ, проиллюстрированное схемой. Руководить промышленностью и строительством совнархозы должны были в основном через свои отраслевые управления³.

Кампания длилась недолго, около полутора месяцев, но приобрела широкий размах. На местах использовалась традиционная трехступенчатая схема обсуждения: публикации в местной прессе основных положений Пленума ЦК, тезисов местных областных и краевых пленумов, обсуждение их на партийных собраниях и в трудовых коллективах. Открытые партийные собрания проводились с обязательным выражением одобрения, но непременно с предложениями и замечаниями, направляемыми в вышестоящие инстанции. За эти недели в стране было проведено более 514 тыс. партийных и собраний в трудовых коллективах. В общей сложности на них присутствовало около 41 млн человек и выступило с замечаниями и предложениями более 2,3 млн членов КПСС и беспартийных⁴. При всей бюрократической заорганизованности подобных мероприятий они выявили круг проблем, связанных с министерской системой на всех уровнях, и взгляд местных управленцев на проводимую реформу.

Процесс поиска новой системы управления особенно активно начался после решения декабрьского (1956 г.) Пленума ЦК КПСС поднять статус Госэкономкомиссии. Ей были присвоены распорядительные функции для решения текущих задач по выполнению народнохозяйственного плана. В связи с этим упразднились комиссии Президиума Совета министров СССР по текущим делам и по вопросам производства товаров народного потребления⁵.

Однако вопрос о реорганизации министерской системы оставался открытым. Отношение к этой задаче высшей бюрократии страны было сложным, о чем свидетельствует, например, стенограмма заседания Президиума ЦК 26 апреля 1956 года. В.М. Молотов высказался так: «Торопливо обсуждали в прошлом. Министерство юстиции ликвидировали неправильно». В целом оставаясь на позициях централизма, он считал необходимым «поправить нашу установку... мы не ликвидируем министерства». Его поддержал Л.М. Каганович: «Родилось не то, что хотели». Фурцева предложила не спешить с окончательным решением. В конце заседания пришли к компромиссу — продолжить обмен мнениями⁶.

Обсуждение тезисов, конечно, несло идеологическую нагрузку. Но в условиях либерализации общество ожидало перемен и с переходом на территориальную форму управления связывались определенные надежды. Впервые в истории Советского Союза вопрос реформирования государственного аппарата обсуждался реально и открыто не только в партийном руководстве,

но и среди населения, как бы в подтверждение серьезности намерений Хрущева возродить, насколько это было возможно при сложившейся системе управления, так называемые принципы ленинской демократии и общенародного государства.

Попытки преодоления традиций «культы личности» не только в сфере идеологии, но и в сфере управления предпринимались в течение всего времени властвования Хрущева. Однако в процессе демократизации общества (в переводе на современную методологию) «руководящая и направляющая» роль Коммунистической партии должна была остаться незыблемой и даже усилиться.

Поэтому способ обсуждения в стране хозяйственных реформ, перехода к территориальному принципу управления кардинальным образом отличался от обсуждения политических вопросов, таких как осуждение «антипартийной группы Молотова, Маленкова и Кагановича» и итогов XX съезда КПСС. Во втором случае готовность власти вести диалог с обществом об ответственности партии и ее деятелей за процессы, происходившие в сталинские времена, не простиралась дальше признания «ошибок» лично И.В. Сталина, более радикальные попытки пресекались. В декабре 1956 г. ЦК КПСС разослал местным организациям закрытое письмо «Об усилении политической работы парторганизаций и пресечении вылазок антисоветских элементов». Оно свидетельствовало об обеспокоенности партийных верхов складывающейся ситуацией.

Критика социалистической системы возникала в ее недрах и подорвала доверие части простых людей к власти и исходящим от нее инициативам, выявив при этом и непрочность позиции в обществе лично Хрущева. Реакция первичных партийных организаций на постановление июньского (1957 г.) Пленума «Об антипартийной группе» наглядно подтвердила вышесказанное.

Камчатский областной комитет партии информировал ЦК о срыве рабочего собрания по обсуждению антипартийной деятельности Маленкова, Молотова и Кагановича на рыбоконсервном заводе № 46 Кихчинского рыбокомбината Усть-Большерецкого района. Нормировщик завода, член КПСС Сафонов сказал: «Вы скрываете правду от народа, Ленин всегда говорил правду, а вы хотите обмануть народ. Молотова убрали неправильно, он всегда был с Лениным». Его поддержал член партии Соколов. В целом за предложение поддержать антипартийную группу проголосовал 81 человек, за одобрение постановления ЦК — 31. В результате этих событий директора завода отстранили от должности, а заново проведенный митинг одобрил постановление ЦК КПСС. Во многих регионах в первичных партийных организациях открыто проявлялось недовольство партийным руководством⁷. При такой реакции нежелание высшего руководства дискутировать о политических вопросах было очевидно. Но предложения о реформе выглядели менее опасным предметом обсуждения.

С неприятием реформы Хрущев столкнулся в самом своем окружении, даже среди ближайших своих сторонников он не получил полной поддержки. По воспоминаниям сына Н.С. Хрущева, с самого начала обсуждения вопроса о реорганизации управления многие деятели высказывались против серьезной ломки традиционной системы.

Наиболее непримиримыми противниками реформирования оказались Молотов, Каганович, Г.М. Маленков, политические противники Хрущева. Расхождение мнений по этому вопросу было связано в первую очередь с противостоянием в политической сфере, но была и другая причина: столь серьезная реформа не соответствовала сложившимся управленческим традициям и подрывала влияние «старой гвардии» на управление.

В частности А.Н. Косыгин, которого Хрущев ценил как знающего экономиста и хозяйственника, считал, что реформирование не устраним все накопившиеся недостатки в управлении производством, а лишь усилит отрицательные стороны. Выступая на заседании комиссии ЦК по вопросу о реорганизации управления промышленностью и строительством⁸, Косыгин прямо

говорил о нежелательных для бюрократии последствиях подобных преобразований: «У нас, Никита Сергеевич, люди привыкли к старой системе, и поэтому каждая ломка будет проходить с определенными трудностями и возражениями». На том же заседании он высказался не за территориальный принцип управления, а за отраслевой: «Я считаю, что надо идти не по районам, как предполагается, а я считаю, что нужно идти по отраслям... взять какие-то отрасли и сверху донизу их перестроить, это было бы целесообразно».

Его точку зрения разделяли Н.А. Дыгай, министр строительства, и М.А. Евсеенко, министр строительства предприятий нефтяной промышленности РСФСР. Явное неприятие реформы проявил и Н.К. Байбаков, председатель Госплана, опасавшийся уменьшения влияния своего ведомства. Но его предложения о создании укрупненных территориальных управлений министерств не встретили поддержки⁹. В эту же группу, по воспоминаниям сына Хрущева, входил И.Е. Воронов, открыто высказывавшийся на заседаниях. Л.И. Брежнев, которого Хрущев считал своим ближайшим помощником, долгое время не принадлежал к этой группе.

Видя такую позицию своего ближайшего окружения, Хрущев надеялся, что реализацию реформ возьмет на себя среднее звено управленцев, тем более что на местах они отнеслись к реформе сочувственно. Исключая традиционные фразы о том, что «трудящиеся с большим воодушевлением и энтузиазмом встретили предложения...», по информации, поступавшей в ЦК КПСС, обсуждение в регионах проходило действительно плодотворно. Как и следовало ожидать, со стороны местного партийного и хозяйственного руководства возражений не возникало. Эта категория управленцев видела в реформе возможность расширения своих полномочий.

Но наметилась другая тенденция, получившая всеобщее распространение и поэтому потенциально опасная для центра: стремление некоторых регионов и руководителей на местах усилить свое влияние через изменение административно-территориального деления. В отчете, направленном Хабаровским крайкомом партии в ЦК КПСС, отмечалось, что не раз на партийной конференции и на собраниях советского актива высказывались мнения о необходимости объединить Приморский, Хабаровский края, Сахалин, Камчатку и Амурскую область, избрав центром г. Хабаровск. Мотивировалось это тем, что укрупнение поможет успешнее справиться с поставленными задачами. Но подобные предложения не могли быть поддержаны другими районами Дальнего Востока. Каждый из руководителей высказывался за создание совнархоза в своем административно-хозяйственном районе, понимая, что это означает относительную самостоятельность деятельности и приведет к росту собственного влияния¹⁰.

Окончательно итоги всеобщего обсуждения, предложения о реорганизации управления были рассмотрены на февральском (1957 г.) пленуме ЦК, который принял решение о переходе с отраслевой системы на территориальную и о создании в каждом экономическом административном районе Советов народного хозяйства.

Ход реформы, создание совнархозов на местах освещены в историографии. Но остается дискуссионным вопрос о том, к чему же все-таки привел перенос основных управленческих функций на места, кроме того что реформа была «половинчатой», то есть не достигла поставленных целей.

Для ответа на него необходимо установить, кто же непосредственно руководил новой управленческой структурой.

Личный состав новых управленческих структур правительство намеревалось обеспечить как за счет номенклатуры расформированных министерств, так и используя местные силы. Из документа «Список работников, рекомендуемых на должности председателей Советов народного хозяйства» по РСФСР, датированного мартом 1957 г., видно, что председателей отбирали из высшего номенклатурного состава министерств, как правило, с должности первого заместителя министра, заместителя министра, начальника отдела министерства, реже — министра.

К июлю 1957 г. 94 из 105 председателей СНХ СССР были окончательно подобраны из состава центральных министерств и ведомств и только 11 человек выдвинуты партийными организациями на местах. Должности председателей совнархозов занимали 9 заместителей председателей советов министров союзных республик, 22 бывших министра союзных республик, 41 заместитель министра, 22 начальника главных управлений и управлений союзных и союзно-республиканских министерств. По штатному расписанию требовалось заместителей председателей СНХ — 397 человек, к июлю 1957 г. было утверждено 360. Из них 23 — бывшие министры республиканских министерств, 77 — заместители министров, 26 — руководители союзных и республиканских ведомств и организаций, 109 — начальники главных управлений и управлений министерств.

Высший руководящий состав совнархозов изначально состоял из хозяйственников. Начальники главных управлений совнархозов, а также комбинатов и трестов, непосредственно подчиненных им, набирались в основном из местных работников. К июлю 1957 г. из 910 начальников функциональных отделов работало 879 человек. Весь штат 105 совнархозов вместе с комбинатами и трестами, входившими в их состав на правах управлений, составлял 56 853 человека, в управленческом аппарате было занято 40 000¹¹.

Но даже вводя территориальный принцип управления, правительство СССР приняло решение о том, чтобы в центральных органах власти, таких как Совет министров РСФСР, были созданы территориальные, а также отраслевые группы по совнархозам, автономным республикам, краям и областям РСФСР. Начиная с 1959 г. в аппарате Совета министров проводилось укрупнение ряда подразделений. Территориальные группы были объединены с соответствующими группами по отраслям. Вопросы машиностроения, черной и цветной металлургии, нефтяной, угольной и химической промышленности, государственных инспекций по горному надзору решались в группе тяжелой промышленности¹². Таким образом, фактически с самого начала реформирования отраслевой принцип управления сохранялся в виде отраслевых управлений совнархозов не только на местах, но и в центральном аппарате. Впоследствии отраслевой принцип усиливался. Так возникло одно из основных противоречий в проведении реформы: стремление сохранить централизацию управления при переносе основных управленческих функций на уровень регионов.

Непонимание Хрущевым этого факта привело к тому, что недостатки в работе столь нетрадиционной системы стали устраняться традиционным путем — укрупнением СНХ, когда стало понятно, что темпы экономического роста, заметно повысившиеся с начала деятельности совнархозов, снизились.

Высшее чиновничество СНХ получило значительные права. Компетенцию совнархозов определяло положение «О Совете народного хозяйства экономического административного района», утвержденное постановлением Совета министров СССР от 26 сентября 1957 года¹³.

В нем перечислялись основные задачи и функции совнархоза, а также его права по руководству подчиненными предприятиями в области организации, планирования, финансирования, материально-технического снабжения, труда, заработной платы и капитального строительства. При этом СНХ рассматривались в качестве коллегиальных органов управления.

Несмотря на централизованную систему распределения ресурсов, сильно ограничивавшую самостоятельность предприятий, СНХ получили довольно широкие права. Они могли устанавливать подведомственным подразделениям размер собственных оборотных средств, перераспределять их излишки в пределах своего экономического района, при корректировке государственных планов оказывать помощь промышленности за счет собственных оборотных средств. В отличие от упраздненных министерств, которые имели право проводить реорганизацию подчиненных им предприятий только с разрешения Совета министров СССР, совнархозам с самого начала их существования было позволено создавать новые единицы, реорганизовывать уже

существующие и в случае необходимости ликвидировать отдельные производственные звенья.

Совнархозы имели право изменять статус предприятий, например, выделить на самостоятельный баланс такие специальные части, как подсобное сельское хозяйство, лесозаготовки, жилищно-коммунальное и транспортное хозяйство; им присваивалось право вести хозяйственные операции, открыть свой счет в Государственном банке, но они не приобретали статус юридического лица. Это означало, что лицо, возглавлявшее такую производственную единицу, могло действовать только от имени директора главного предприятия по его доверенности, плану и подчиняться его указаниям. Тем самым сильно ограничивалась самостоятельность выделяемых производств. И все же юридических прав совнархозам впоследствии хватало, чтобы создавать территориально-производственные комплексы в местностях с относительно высоким уровнем развития производства. Естественно, в первую очередь в центральных районах страны.

Для обеспечения своих предприятий кадрами совнархоз мог организовывать учебные комбинаты и курсы повышения квалификации. Однако это положение не распространялось на создание высших и средних учебных заведений, для чего требовалось разрешение Министерства высшего образования СССР и республиканских министерств финансов.

В своей деятельности СНХ подчинялись Совету министров СССР через Советы министров союзных республик, наделенные правом отменять или приостанавливать постановления совнархозов¹⁴.

Одной из главных задач, возложенных правительством на СНХ, был поиск внутренних резервов для улучшения работы промышленности. Наибольший успех в условиях «социалистической» экономики приносило создание территориально-производственных объединений, ставшее возможным на основе решения ноябрьского (1962 г.) Пленума ЦК КПСС. Однако подобные объединения начали создавать задолго до пленума. В Львовском СНХ они существовали с 1961 г., появившись в ходе поиска путей улучшения работы мелких предприятий. К концу 1963 г. в 12 СНХ РСФСР функционировало около 100 производственных объединений, из них в Московском городском совнархозе — 12, Московском областном — 11, Северо-Кавказском — 23, Волго-Вятском — 17, Центрально-Черноземном — 17, Приокском и Средневожском — по три объединения. В объединения вошло 586 предприятий, годовой объем валовой продукции которых составил 2,7 млрд руб., а численность рабочих — 336 тысяч. На территории Украинской ССР действовали к тому времени 22 объединения, из них 15 во Львовском СНХ. В Азербайджанской, Узбекской, Литовской, Латвийской и Молдавской республиках действовали по 4 объединения в каждой. В других республиках — от 1 до 3 объединений. К 1964 г. отсутствовали территориальные объединения только в Таджикской и Эстонской ССР.

Наибольшее количество территориально-производственных единиц — около 70 — образовалось в легкой промышленности, что объяснялось хорошей оборачиваемостью средств и высокой фондоотдачей отрасли. В тех отраслях промышленности, где эти условия отсутствовали, такая организация производства была затруднена. В машиностроении и металлообработке в этот период существовало лишь 18 производственных объединений — в основном в Ленинградском и Московском городском СНХ¹⁵.

Понятно, что для прочного качественного сдвига нельзя было ограничиться одной управленческой реорганизацией. Со временем стали все явственней ощущаться недостатки в работе совнархозов. Хозяйственники были вынуждены подстраиваться под существовавшие в СССР властные и экономические отношения, отчего усиливался бюрократизм, устранение министерской ведомственности оборачивалось ростом местничества, ослаблением рациональных связей между СНХ. Все эти явления, дававшие повод критиковать территориальную систему управления, порождались не столько ее несовершенством, сколько теми условиями, в которых приходилось действовать.

После отстранения Хрущева в борьбе за власть победила группа во главе с Брежневым. Во второй половине 1960-х годов начался период политики «сдиржированного консенсуса» во взаимоотношениях аппаратной верхушки и региональных властей, власти и общества¹⁶. Пересмотрев результаты управленческих реорганизаций Хрущева, новое руководство страны решило продолжить курс экономических преобразований, перейти к более глубоким изменениям в хозяйственном механизме.

В конце 1964 г. правительство отказалось от разделения органов регионального управления по производственному принципу, началось упразднение совнархозов. Затем был предпринят серьезный шаг, в корне изменявший принцип управления развитием народного хозяйства. Речь шла в то время об использовании экономических рычагов, но правильнее было бы говорить о попытке дополнить директивно-плановые методы регулирования рыночными. Реформа связана с именем Косыгина, который как председатель Совета министров СССР лично контролировал ее проведение.

Основа была заложена во время функционирования совнархозов. Хрущев в августе 1964 г., незадолго до смещения, согласился на испытание системы, предложенной Е.Г. Либерманом, профессором Харьковского инженерно-экономического института, на двух текстильных фабриках — московской «Большевичке» и горьковском «Маяке»¹⁷. Либерман сделал попытку применить к экономике СССР теоретические положения польского экономиста О. Ланге, автора книги «Теория воспроизводства и накопления» (1961 г.). Норматив рентабельности, который определялся как прибыль в процентном отношении к фондам, выдвигался в качестве одного из основных критериев в оценке работы предприятия. Предприятие поощряется в зависимости от достигнутого уровня рентабельности, чем он выше, тем больше денег предприятие может отчислить в свои фонды и распоряжаться ими по своему усмотрению.

Хрущев в конце концов осознал необходимость более глубоких изменений, оставив попытки сугубо управленческими методами решить проблемы экономического развития страны. Но это произошло слишком поздно.

Причину нерешительности главы государства следует искать в интуитивном понимании Хрущевым того, что хозрасчетные отношения неминуемо вызовут расшатывание существующей системы властных отношений и породят значительную разницу в уровне жизни населения, а в итоге приведут к нежелательным последствиям для всей партийно-политической системы. Именно поэтому часть высшего чиновничества выступила против новой концепции реформ. В мемуарах Н.К. Байбакова, бывшего председателя Госплана, описано столкновение интересов на одном из заседаний Политбюро: «Н.В. Подгорный, занимавший тогда должность председателя Президиума Верховного совета, отнесся к концепции реформирования скептически: "На кой черт нам эта реформа? Мы что, плохо развиваемся, что ли?" Н.В. Подгорный напористо отстаивал свою точку зрения, заявляя, что лучше надо готовиться. После его выступления мнения членов Политбюро разделились: некоторые полагали, что в нашем обществе условия для реформы еще не созрели»¹⁸. Несмотря на разногласия, в середине 1960-х годов победила новая стратегия реформаторского курса.

На местах отношение к реформе было также противоречивым. Как видно из переписки между центральными и местными инстанциями, всем было понятно, что для успеха реформы недостает существенного условия: изначально предполагалось наличие высоко развитого производства, а этим могли похвастаться отнюдь не все предприятия. Поэтому в поведении хозяйственников проявлялось двоемыслие: одно говорилось в публичных выступлениях, отчетах, информационных записках и т.д., но другим было реальное отношение к реформе.

Модернизация системы производственных отношений началась после сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС, на котором руководство страны сформулировало цели преобразований и положило начало переходу к мини-

стерской системе управления. Совместное постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 4 октября 1966 г. намечало программу реформы; за основу была принята система, предложенная Либерманом.

Первоначально правительство связывало с реформой большие надежды, думая хотя бы частично покончить с экстенсивным развитием. Планировалось провести реформу в два этапа. Первый этап был связан с переходом на новые условия планирования и экономического стимулирования отдельных предприятий промышленности и некоторых отраслей народного хозяйства — строительства, транспорта, бытового обслуживания. Они отличались сравнительно высокой рентабельностью, стабильным финансовым положением, хорошими перспективами развития. На втором этапе, который так и не был фактически завершен, предполагалось перевести на новые условия работы остальные экономические субъекты. Положение «О социалистическом государственном предприятии» (октябрь 1965 г.) закрепило права хозяйственных субъектов.

Первый год проведения реформы (1966) дал определенные положительные результаты и выявил основные трудности и противоречия. На новую систему планирования и экономического стимулирования на территории РСФСР было переведено 417 предприятий, из которых 145 подчинялись Совету министров РСФСР. Выявились двойственное влияние реформы. С одной стороны, по сравнению с 1965 г. объем реализованной продукции увеличился на 7%; сверх плана было продано товаров на 115 млн руб.; прибыль возросла на 14% (в целом по промышленности прибыль возросла лишь на 6%); производительность труда — на 8% (в целом же по промышленности — на 5%); средняя заработная плата промышленно-производственного персонала выросла за год на 7%.

Но с другой стороны, на предприятиях Министерства легкой промышленности РСФСР за год увеличились стоимость нормируемых запасов товарно-материальных ценностей и сверхнормативные остатки готовой продукции. Не полностью были использованы и поощрительные фонды. В 1966 г. фонд развития производства достиг 113,5% к плану, а использован был только на 51%. Фонд социально-культурных мероприятий и жилищного строительства составил 124%, а реализован на 37,3%, фонд материального поощрения — 117,1%, использован на 70,6%¹⁹.

Президиум Совета министров СССР 4 июня 1967 г. рассмотрел итоги работы предприятий в новых условиях и выдвинул программу «дальнейшего совершенствования» планирования и экономического стимулирования. Госплану совместно с Государственным комитетом Совета министров СССР по вопросам труда и заработной платы, Министерству финансов СССР, Госнабу СССР и ЦСУ было поручено изучить практику применения системы экономического стимулирования на предприятиях с привлечением соответствующих министерств и научно-исследовательских институтов.

Для этого Госплан создал 65 комплексных групп из 436 специалистов, включая 73 научных работника. Полученные выводы обсуждались руководителями предприятий, на партийно-хозяйственных активах, в министерствах, в ряде обкомов партии. В целом работа предприятий получила положительную оценку, но был выявлен и ряд общих для всех недостатков. Основными из них были признаны медленное составление министерствами документов для перехода на новую систему, отставание в реорганизации систем планирования и хозрасчета, материального поощрения работников. Признаки бюрократического рынка (система согласований, построенная на обмене услугами) проявились со всей очевидностью; Госпланы Армянской ССР, Таджикской ССР, Украины сообщали в центр о переводе на новую систему неподготовленных предприятий, значительное их количество не выполнило планов даже по основным показателям. По Армянской ССР за 9 месяцев 1967 г. из 69 предприятий, работавших в новых условиях, 8 предприятий союзно-республиканского подчинения и 7 — союзного не выполнили планов по реализации продукции²⁰.

Всего в стране к январю 1968 г. насчитывалось около 500 тыс. предприятий, из них 32 тыс. в РСФСР. На 1 октября 1968 г. на территории республики по новой системе работало 15,4 тыс. промышленных предприятий (53% от общего числа в республике). Из них 10,5 тыс. — подчиненные союзно-республиканским и республиканским министерствам и ведомствам, включая 7,7 тыс. предприятий, которые были переведены на новые условия работы непосредственно в 1968 году. Остальные в основном являлись либо небольшими по объему выпуска продукции, либо малорентабельными, без возможности образовать фонд материального стимулирования²¹.

Двойственная ситуация сложилась во многих регионах даже в отраслях специализации. Например, в Приморье, на Камчатке и Сахалине, где рыбная промышленность занимала ведущее положение, — с одной стороны, благодаря государственным вложениям в эту отрасль она стала рентабельной с начала 1960-х годов, но, с другой — сама система работы предприятий во многом осталась прежней, то есть затратной, с большими издержками.

Стенограмма совещания руководителей рыбной промышленности в Приморье 5 октября 1966 г. под председательством секретаря крайкома А.Н. Гульченко раскрывает реальную картину подготовки отрасли к реформе: «У нас в рыбной промышленности сложилось очень плохое положение с выполнением плана добычи рыбы. Планы провалены за полугодие и за семь и девять месяцев. Дело не только в том, что кто-то сегодня или вчера стал работать плохо. Многие вопросы в рыбной промышленности не решаются: кардинальные вопросы улучшения системы руководства, текущие вопросы, количественные и качественные показатели работы промышленности».

Речь шла уже не о каких-то отдельных недостатках в работе, а о системно плохом положении в отрасли специализации края. Это не являлось тайной для руководящих органов — главка, Приморьбпрома, партийных организаций, Управления тралового флота и т.д. Кроме разговоров в управленческой среде никаких конкретных шагов для улучшения положения не предпринималось. Сказалось падение исполнительской дисциплины, чиновники игнорировали решение крайкома партии по использованию судов: из 22 на промысел в лучшем случае выходили 8—9. По выражению Гульченко: «Поговорили и забыли»²².

Отношения между промышленностью региона и министерствами во многом делали неизбежной потерю управляемости, дезорганизацию производства. В центре осознавали подобные тенденции. ЦК КПСС 8 февраля 1974 г. рассмотрел записку Брежнева, посвященную анализу работы министерств, ведомств, партийных органов по выполнению принятых постановлений, характера поступивших в ЦК сигналов о недостатках в работе и оперативности их рассмотрения. Отмечался формальный подход во всех сферах государственной деятельности: много принимается хороших решений, но повсеместно слабо организован контроль за их исполнением. Повышение ответственности всех звеньев управленческой вертикали виделось как выход из создавшегося положения.

Документ поступил во все крайкомы и обкомы. Многочисленные пленумы, бюро, доклады, посвященные затрагиваемым вопросам, прошли и на Дальнем Востоке²³. Обсуждение превратилось в простую формальность без практических результатов. Неудовлетворительная оценка работы районных комитетов партии оканчивалась, как правило, постановкой «на контроль» без серьезных наказаний лично управленцев.

Со временем становилось все более очевидным, что основные принципы хозяйственной реформы не реализуются. Новый метод управления не получил своего дальнейшего развития. Более того, происходило усиление административных форм управления производством, ранее признанных ошибочными. На Дальнем Востоке были введены лимиты на создание фондов экономического стимулирования, сверх которых даже высокорентабельные предприятия не могли увеличивать суммы, оставляемые в фонде. При практике планирования от достигнутого уровня предприятия, лишаясь существен-

ного материального поощрения, наказывались за высокие результаты. Под контроль вышестоящих организаций попал фонд развития производства, который стали включать в централизованный план распределения капитальных вложений. И без того небольшие, права предприятий по распоряжению собственными средствами постепенно стали очень ограниченными.

Очередная попытка повысить эффективность производства с помощью административных преобразований в условиях фактически свернутого экономического реформирования была направлена на среднее звено управления. В 1973 г. вместо главных управлений министерств были созданы производственные и промышленные объединения как основное хозрасчетное звено в промышленности.

Нарастание негативных тенденций отразилось в постановлении ЦК КПСС и Совета министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение экономической эффективности производства и качества работы»²⁴. В целом оно воспроизводило основные положения хозяйственной реформы 1965 г., касавшиеся принципов хозрасчета, но содержало новую идею всеобщей стандартизации и унификации управления предприятиями, путем приведения всей производственной, финансовой и коммерческой деятельности в систему со строго определенными нормативами и правилами. Эти шаги не привели к сколько-нибудь значительным последствиям. При успехах нового принципа управления отпала бы необходимость в очередном постановлении.

Реформы оказались противоречивыми по своим социальным последствиям как для отдельного работника, так и для «социалистической» системы в целом. На многих предприятиях делались попытки изжить уравнительность оплаты труда. Распропагандированный на всю страну опыт Щекинского комбината (август 1967 г.) заключался в том, что предприятию устанавливался стабильный фонд заработной платы на ряд лет (1967—1970), а вся экономия по этому фонду, полученная за счет сокращения численности рабочих рук, поступала в распоряжение комбината. За два года работы в новых условиях число рабочих на комбинате сократилось на 870 человек (значительная цифра для того времени). За десять лет объем продукции возрос в 2,7 раза, производительность труда — в 3,4 раза, почти в 4 раза повысилась рентабельность, снизились расходы заработной платы на рубль товарной продукции с 13,9 до 5 копеек²⁵.

Этому примеру, одобренному ЦК КПСС в октябре 1969 г., в 1967—1969 гг. последовали до 200 предприятий. Но через некоторое время эксперимент фактически прекратился: работать по такой системе было невыгодно. Причина — в существовавшей системе планирования от достигнутого уровня. Несмотря на то, что в 1976 г. комбинат добился 143% использования проектной мощности, с планом он не справился. Это привело к уменьшению фондов экономического стимулирования, лишению тринадцатой зарплаты и потере выплачиваемой ранее надбавки²⁶.

Прекращение реформирования означало нарастание тех явлений в экономической и социальной жизни страны, которые с середины 1980-х годов называли «застоем». Очевидно, что пятилетка 1965—1970 гг. была самой удачной за послевоенное время по темпам экономического роста. Но этот успех объяснялся в первую очередь экспортом нефти и газа и лишь потом — половинчатыми результатами реформы. С 1970 по 1980 г. по сравнению с предыдущим десятилетием экспорт увеличился в 8 раз, что свидетельствовало о возрастании зависимости всей экономики страны от этого фактора. При условии продолжения реформ он мог бы облегчить модернизацию производства и качественное изменение экономической ситуации. Но фактически к 1970 г. реформы прекратились, и благоприятными условиями не сумели воспользоваться. С этого времени наблюдалось необратимое ухудшение экономических показателей.

Реформа мало способствовала повышению эффективности промышленного производства. Местные партийные руководители в изменившихся усло-

виях стали через систему бюрократического рынка согласовывать интересы предприятий и министерств. Система номенклатурного контроля привела к его концентрации в руках партийных властей. Но при этом роль хозяйственников в регионах на разных уровнях управления не только не становилась меньше, но и возрастала. Сказывалось стремление партийной номенклатуры без особой нужды не вмешиваться в вопросы управления производством.

Примечания

Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ — Президиум ДВО РАН, № 06-06-96007 «Мир после войны: дальневосточное общество в 1945—1950-е годы».

1. Президиум ЦК КПСС. Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы. Постановления. Т. 1. М. 2003, с. 937.
2. Государственный архив Приморского края (ГАПК), ф. П-68, оп. 6, д. 236, л. 125—136; д. 235, л. 5-15.
3. Правда, 5.IV.1957.
4. БАРСУКОВ Н.А. Обратная сторона оттепели. — Кентавр, 1993, № 4.
5. Президиум ЦК КПСС. Черновые протокольные записи заседаний, с. 211.
6. Там же, с. 126.
7. Российский архив социально-политической истории (РГАСПИ), ф. 556, оп. 14, д. 87 л. 90-91; д. 72, л. 12.
8. Российский государственный архив новейшей истории (РГАНИ), ф. 5, оп. 30, д. 196, л. 97—98, 101, 12.
9. Там же, л. 13.
10. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ), ф. А-259, оп. 7, д. 9247, л. 27.
11. РГАНИ, ф. 5, оп. 30, д. 211, л. 2-3.
12. ГАРФ, ф. А-259, оп. 42, д. 1, л. 1; д. 2, л. 1-2.
13. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М. 1968, с. 343—348.
14. ПЕТРОВ Н.Ю. Советы народного хозяйства (историко-правовой очерк). М. 1958, с. 69—73.
15. Российский государственный архив экономики (РГАЭ), ф. 233, оп. 1, д. 564, л. 14—15.
16. МОХОВ В.П. Региональная политическая элита России (1945—1991 гг.). Пермь. 2003, с. 89.
17. ГЕЛЛЕР М., НЕКРИЧ А. Утопия у власти. Кн. 1-2. М. 1995, с. 619.
18. БАЙБАКОВ Н.К. Сорок лет в правительстве. М. 1993, с. 276.
19. ГАРФ, ф. А-259, оп. 45, д. 4843, л. 1-2.
20. РГАЭ, ф. 233, оп. 2, д. 218, л. 35-41.
21. ГАРФ, ф. А-259, оп. 45, д. 5776; т. 3, д. 995, л. 1-3.
22. ГАПК, ф. П-68, оп. 30, д. 567, л. 55-56.
23. Там же, оп. 54, д. 66, л. 6—10.
24. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 13. М. 1981, с. 78—119.
25. ВАЛОВОЙ Д. Экономика в человеческом измерении. М. 1988, с. 167.
26. Там же, с. 168-169.