



УДК 94 (470)

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ 1957 – 1964 ГГ.: ЦЕЛИ, ПРОБЛЕМЫ, РЕЗУЛЬТАТЫ

Т.И. ЩЕРБАКОВА

*Мордовский государственный
университет
им. Н.П. Огарёва,
г. Саранск*

e-mail: lansita@rambler.ru

В СССР в 1957 – 1964 гг. механизм управления промышленностью был изменен в соответствии с принципами децентрализации. Кадровые перестановки стали одной из ключевых позиций реформы. Руководители союзных министерств были направлены в регионы, чтобы возглавить советы народного хозяйства. Статья посвящена выявлению закономерностей между кадровой политикой и направлениями эволюции реформы.

Ключевые слова: реформа управления промышленностью, кадровая политика, децентрализация, интересы регионов.

В 1957 – 1964 гг. в СССР была предпринята попытка реорганизации управления промышленностью на принципах децентрализации. В рамках перестройки был изменен механизм управления экономикой, прежде всего в результате отказа от отраслевого принципа управления и упразднения промышленных министерств. Одной из ключевых позиций реформы стали масштабные кадровые перестановки, в ходе которых руководители центральной системы управления возглавили советы народного хозяйства в регионах. Анализ причин, характера и результатов влияния кадровых перестановок на эволюцию реформы являются задачей данной работы.

Разработка принципов реформы и ее реализация осуществлялась в условиях кризисных проявлений, которые имели место, как в экономике, так и в политике. Центральной экономической проблемой второй половины 1950-х годов являлся кризис инвестиций. Во второй половине 1950-х годов стала очевидна необходимость осуществления структурной перестройки экономики, а именно – перераспределения инвестиций в пользу новых отраслей промышленности, с развитием которых связывался научно-технический прогресс и повышение уровня жизни населения. Структурная перестройка предполагала войну за инвестиции, поскольку у кого-то было нужно отнять капиталовложения, перечисляемые в новые отрасли. Изъятие средств из приоритетных ранее отраслей – таких как угольная или металлургическая было крайне затруднено, поскольку вторая половина 1950-х была отмечена нехваткой основных ресурсов, в том числе угля, чугуна, стали. Характеризуя сложившиеся в хозяйстве диспропорции, И.И. Кузьмин – председатель Госплана СССР, указывал, что форсированному развитию промышленности препятствуют снижение прироста производства по чугуну, стали, цветным металлам; развитие нефтеперерабатывающих предприятий отставало от роста добычи нефти¹. Дефицит важнейших ресурсов привел к последовательному падению темпов роста. В 1954 г. прирост экономики составлял 13,7%, в 1955 – 12,7, в 1956 – 10,7, а на 1957 г. прирост был запланирован на 7,1 %². Перераспределение инвестиций было затруднено еще и потому, что руководители традиционных отраслей, обладая сильным аппаратом, авторитетом и связями, настойчиво препятствовали невыгодному для них перетоку капиталов. Эта тенденция отчетливо проявилась при подготовке плана шестой пятилетки, когда экономика стала заложницей диктата ключевых министерств.

Проблема перераспределения средств усугублялась объективной необходимостью повышения уровня и качества жизни населения, в том числе, увеличения про-

¹ Российский государственный архив экономики (далее – РГАЭ). Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 7.

² Российский государственный архив новейшей истории (далее – РГАНИ). Ф. 2. Оп. 1. Д. 218. Л. 160.



изводства товаров народного потребления и смягчения остроты жилищной проблемы. Часть средств была задействована растущим ВПК, что было вызвано глобальным противостоянием с США. Перечисленные проблемы с одной стороны требовали от правительства немедленных действий, а с другой – жестко их ограничивали.

Помимо экономических проблем, налицо был кризиса власти, в центре которого находилась конкурентная борьба между Н.С. Хрущевым и Г.М. Маленковым. В рамках этого локального столкновения решался принципиальный вопрос: кто будет определять развитие страны – ЦК КПСС, или Совет Министров. Ликвидируя промышленные министерства, Н.С. Хрущев фактически лишал Г.М. Маленкова политической поддержки, резко изменяя соотношение сил в свою пользу.

Утверждение реформы проходило в рекордно короткие сроки. Впервые ее контуры были обозначены Н.С. Хрущевым в записке, адресованной Президиуму ЦК КПСС, которая датируется 27 января 1957 г. Большинство голосов Президиум одобрил направления реорганизации и принял решение образовать комиссию под руководством Н.С. Хрущева для дальнейшей разработки преобразований. 2 февраля было принято решение о созыве Пленума ЦК КПСС, который, в свою очередь, был проведен уже 13–14 февраля 1957 г. Принципы перестройки были горячо поддержаны большинством участников пленума, хотя она по-прежнему существовала только в наметках. Тем не менее, уже 10 мая 1957 г. был принят закон СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью», который устанавливал в экономике новый порядок управления, основанный на принципах децентрализации.

Решительное продвижение новой системы управления было предопределено позицией первых секретарей областных комитетов партии, которые возглавляли власть на местах. По отношению к центральным органам управления экономикой, секретари обкомов могли выступать только в качестве просителей. Экономическое развитие регионов было обусловлено политикой центральных и союзных министерств, которая имела собственную логику. Несмотря на то, что министерства, аккумулируя бюджетные средства, обеспечивали развитие целых отраслей, векторы этого развития зачастую противоречили интересам регионов. Создавая производства, министерства не интересовались решением социальных проблем, строительством жилья и учебных заведений. Ведомственная специализация и кооперация обуславливали нерациональные перевозки и создание дублирующих производств даже в том случае, если на этой же территории существовали подобные предприятия, входящие в структуру другого ведомства. Перспективы ликвидации министерств и передачи на места рычагов экономического управления вызвала несомненный энтузиазм в региональном партийном руководстве. Не случайно, принципы реформы были так горячо поддержаны участниками февральского пленума, дружно выступившими против ведомственного эгоизма.

Идеологически реформа носила антиведомственный характер. Антиведомственная риторика, заложенная сначала в «Записку» Н.С. Хрущева, а потом в его доклад на февральском 1957 г. Пленуме ЦК вызвали полное одобрение на местах: «Основной порок в управлении промышленностью - в сложившейся централизации этого управления, раздробленности руководством промышленными предприятиями и стройками между многочисленными министерствами и ведомствами. ... Главным (препятствием в деле разумного ведения хозяйства – Т.Щ.) является ведомственность, не государственный подход к решению важных народнохозяйственных задач»³. Н.С. Хрущев решал проблему противоречий между двумя уровнями управления – территориального и центрального – посредством упразднения последнего.

По категорическому требованию Н.С. Хрущева границами экономических районов должны были стать районы административные: «Я придерживаюсь такого

³ Записка Н.С. Хрущева «Некоторые соображения об улучшении организации руководства промышленностью и строительством» // Президиум ЦК КПСС. 1954 – 1964. Черновые протокольные записки заседаний. Постановления. М., 2003. С. 523.



мнения: желательно, чтобы экономические районы совпадали с теперешними территориально-административными районами (области, края, республики). Создав крупные экономические районы мы не улучшим, а ухудшим дело. ... Эти районы ни на какие партийные комитеты опираться не смогут, обкомы, крайкомы их слушать не будут, а ЦК не может превратиться в орган, который должен согласовывать многочисленные споры, возникающие между руководством экономических и административных районов»⁴.

Экономические административные районы стали основным звеном управления. Для их развития были созданы советы народного хозяйства – совнархозы. Советы народного хозяйства являлись коллегиальными органами управления, руководившими комплексным развитием промышленности на территории своих районов. В Российской Федерации границы совнархозов совпадали с границами административных районов – автономных республик, краев и областей. В начале реформы в РСФСР их было 70, на Украине – 11, в Казахстане – 9, в Узбекистане – 4. В остальных союзных республиках – по одному.

Концепция совершенствования управления промышленностью и строительством базировалась на идее сочетания централизованного планового руководства народнохозяйственным комплексом и оперативного управления производственными предприятиями в границах экономических районов через совнархозы. Формирующаяся система управления должна была строиться на базе территориально-экономических комплексов. Преобразования радикально меняли характер взаимоотношений между различными субъектами хозяйствования. Упразднялись союзные и республиканские министерства, в то время как роль плановых комитетов резко выросла.

Среди ключевых проблем реформы – необходимость преодоления дефицита квалифицированных кадров, необходимых для управления совнархозами. Особенно остро эта проблема стояла для тех регионов, которые нуждались в промышленном развитии и не имели никаких конкурентных преимуществ для привлечения к себе необходимых специалистов в силу отсутствия жилья, производственной, социальной и культурной инфраструктуры, минимального уровня комфорта. В частности, по информации Мордовского обкома КПСС на предприятиях союзного и федеративного подчинения Мордовии насчитывалось 1787 инженерно-технических должностей. Из них специалистами с высшим образованием были замещены 308, со средним – 743, а более 740 должностей замещались т.н. практиками. Среди руководящего состава заводов наблюдалась текучка кадров. Из 216 директоров, заместителей директоров и главных инженеров предприятий союзного и федеративного подчинения за два года сменилось 109 человек⁵.

Перед руководством страны встала задача обеспечения совнархозов необходимыми руководящими кадрами. Эта задача была решена методами директивного управления. На места были направлены бывшие сотрудники центральных органов управления, упраздняемых в ходе реформы.

Проблеме трудового устройства работников, высвобожденных из управленческого аппарата было посвящено специальное Постановление ЦК КПСС от 28 мая 1957 г. Для специалистов упраздняемых министерств предусматривался широкий круг льгот и компенсаций, среди которых: сохранение единовременного пособия в размере двухмесячного оклада; предоставление на каждого переезжающего члена семьи единовременного пособия в размере четвертой части оклада; оплата проезда и стоимости провоза имущества с сохранением зарплаты и выдачей суточных; сохранение непрерывного стажа работы, если процесс трудоустройства занимал не более 3 месяцев; предоставление жилплощади в первоочередном порядке; организация курсов переквалификации для людей, не имеющих соответствующих знаний с сохранением заработной платы не более 1 тыс. рублей не более 4, а в исключительных случаях, не

⁴ РГАНИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 219. Л. 114 – 115.

⁵ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 32. Д. 82. Л. 28.



более 6 месяцев⁶. Согласно постановлению, работники в течение трех месяцев должны были покинуть столицу, получить квартиры на новом месте, приступить к работе и перевезти семьи.

Перемещение специалистов из центра на места способствовало решению кадровой проблемы за счет разрушения механизма карьерного роста, лежащего в основе функционирования вертикали власти. Сотрудники, поднявшиеся до центрального уровня управления, получив статус столичного жителя, вместе со свойственным ему уровнем обеспеченности и комфорта, были вновь отброшены на уровень регионов. Можно предположить, что если бы не политическая подоплека преобразований, Н.С. Хрущев не стал бы подвергать систему столь разрушительным экспериментам.

Согласно записке председателя СМ РСФСР М. А. Яснова на 1 мая 1957 г. в аппаратах упраздненных министерств РСФСР работало 7 941 чел. На 1 июля 1957 г. всего было освобождено от работы в упраздненных министерствах и ведомствах РСФСР 7169 чел., из которых: направлено на работу в совнархозы – 1406 чел, переведено на промышленные предприятия, стройки и транспорт – 1542 чел., переведено на работу в Госплан СССР, Госплан РСФСР и другие центральные учреждения – 1528 чел.; направлено в проектные организации и НИИ – 173 чел.; направлено на курсы переквалификации – 263 чел.; переведено на государственную пенсию – 775 чел.; освобождено по собственному желанию – 1221 чел., уволено за отказ от предложенной работы – 261 чел⁷.

Любопытно, что последние три категории, фактически отражающие точку зрения тех, кто не согласился на предложенные должностные изменения, составили 31% от числа упраздняемых рабочих мест. Фактически их доля была еще больше, потому что более 1,5 тыс. человек было разрешено трудоустроиться в центральные органы управления. Третья часть освобожденных сотрудников отказалась выполнять партийные установки, предпочла пожертвовать служебной карьерой и пойти на ухудшение материального положения, с целью сохранения основной привилегии – статуса жителя столицы. Неподчинение должностной дисциплине столь большого числа сотрудников, находящихся в центральном звене управления, вероятно, можно рассматривать как проявление кризиса власти.

20 июля М.А. Яснов докладывал в СМ СССР: «При общей штатной численности 70 совнархозов в 38 510 чел., приступили к работе 28 198 тыс. или 73 %»⁸. М.А. Яснов подчеркивал, что «установленные оклады для работников совнархозов ниже окладов союзных министерств, имеющих к тому же более высокий фонд персональных надбавок»⁹. По замечанию Яснова, «министры СССР имели право назначать персональные оклады размером до 5 000 руб. Этого права председатели совнархозов и даже СМ РСФСР не имеют. Между тем в совнархозы перешел ряд работников с такими повышенными персональными окладами на равноценные должности»¹⁰.

То же самое касалось и аппаратов совнархозов, которые комплектовались за счет предприятий и организаций. В качестве одной из причин неудовлетворительного комплектования совнархозов кадрами Яснов назвал более высокий в сравнении с совнархозами уровень заработной платы на предприятиях и организациях, за счет которых происходило комплектование совнархозов. Особенно это касалось производственно-технических, планово-экономических, машиностроительных отделов, для укомплектования которых требовались специалисты высокой квалификации.

⁶ См.: Постановление ЦК КПСС СМ СССР «О трудовом устройстве работников, высвобождающихся из управленческого аппарата в связи с дальнейшим совершенствованием организации управления промышленностью». 28.05.1957 // Собрание постановлений правительства СССР. М., 1957. № 6. С.204.

⁷ См.: Докладная записка председателя СМ РСФСР М.А. Яснова в ЦК КПСС о трудоустройстве работников министерств РСФСР, упраздняемых в связи с образованием совнархозов. 12.07. 1957. // Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты 1953 – 1964 гг. М., 2009. С. 174.

⁸ Там же. С. 176.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.



Председатель СМ РСФСР просил «в целях быстрее комплектования совнархозов» выделить за счет бюджета РСФСР фонд персональных надбавок к должностным окладам работников совнархозов в сумме 1,2 млн. в месяц¹¹. СМ СССР удовлетворил просьбу СМ РСФСР ровно наполовину, выделив дополнительный фонд персональных надбавок в сумме 600 тыс. руб. в месяц.

В октябре 1958 г. на Секретариате ЦК КПСС рассматривался вопрос о недостатках в закреплении кадров, направленных из министерств и центральных ведомств в совнархозы¹². Информации с мест демонстрировали примерно одинаковую картину. В совнархозы были направлены значительные группы работников, численность которых варьировалась от 12 человек (Калужский совнархоз) до 63 (Челябинский и Коми совнархозы). Из числа направленных, как правило, 1-2 человека не приезжали, а из прибывших целые группы численностью от 5 до 20 человек уезжали назад. Все приезжие, как получившие, так и не получившие квартиры, стремились сохранить квартиры в Москве, оставляя в Москве членов семей. Это касалось как ближайших к Москве совнархозов, так и отдаленных. Тем самым, не вступая в прямой конфликт с государством, столичные кадры стремились обеспечить сохранение завоеванных ранее позиций. Сообщения с мест демонстрировали яркую, но примерно одинаковую картину пассивного сопротивления реформе. В частности, Смоленский обком сообщал, что из направленных Москвой 24 человек в область прибыли, перевезли семьи 7, а 14 сотрудников живут без семей. В Калужский СНХ прибыли 12 человек, перевезли семьи 3 человека, 8 человек, включая председателя совнархоза, получили квартиры, но семьи остались в Москве. В Рязань было направлено 55 человек, 25 прописались и перевезли семьи, 17 – семей не перевезли и держат квартиры в Москве. В Мордовский совнархоз из 39 человек, направленных из Москвы, приступили к работе 38 человек, 1 был освобожден по болезни. Перевезли семьи 8 человек. В Ставропольский совнархоз прибыли 30 человек, 7 выбыли, 22 получили квартиры, из них 7 не сдали московских квартир. В Краснодарский край были направлены 50 человек. На момент сообщения данных продолжали работать 40 человек. Все получили квартиры в Краснодаре, при этом 13 человек не сдали квартиры в Москве. В Вологодский совнархоз прибыли 75 человек, в том числе 47 из Москвы, причем 15 сразу выбыли. Из 32 москвичей 27 получили квартиры, 5 жили в гостинице. Семью перевез только 1 человек. По данным Костромского ОК КПСС прибыли 34 человека, 11 выбыли, 14 не перевезли семьи. Обком Коми АССР сообщал, что к ним прибыли 63 человека, 17 уже выбыли. Из 46 человек - 27 обеспечены квартирами, 19 живут в общежитиях, 12 не перевезли семьи. В Карельский совнархоз прибыли 38 человек, 9 уехали, 18 сохраняли жилье в Москве. В Мурманский совнархоз были направлены 52 человек, работают 47 человек, 8 сотрудников не перевезли семьи. В Челябинский совнархоз прибыли 63 человека, продолжали работать 44, только 31 перевезли семьи. В Удмуртию были направлены 21 работник, из них 9 перевезли семьи. В Новосибирск направлены 16, приехали 15, перевезли семьи 7.

Поскольку информации, присланные с мест, не были составлены по единообразной форме, четко посчитать количественные параметры, характеризующие степень закрепления московских кадров на местах, не представляется возможным. Обобщение данных по 12 совнархозам РСФСР, показало, что к октябрю 1958 г. продолжали работать в регионах 71 %, а перевезли семьи 43 % из приехавших. Обе эти цифры позволяют говорить о том, что большинство работников, направленных из центра, воспринимали работу в регионах как мероприятие временное и не связывали свое будущее с новыми назначениями.

¹¹ См.: Докладная записка председателя СМ РСФСР М.А. Яснова в ЦК КПСС о трудоустройстве работников министерств РСФСР, упраздняемых в связи с образованием совнархозов. 12.07. 1957. // Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты 1953 – 1964 гг. М., 2009.

¹² См.: РГАНИ. Ф. 50. Оп. 32. Д. 136. Л. 2 – 101.



Реформа спровоцировала резкий рост командировок и командировочных расходов. Формирующаяся система управления требовала увеличения наездов в Москву для необходимых согласований. Выезда в столицу требовала и система снабжения. Поскольку необходимые материалы фондировались централизованно и были в дефиците, получение этих материалов в срок зачастую зависело от оборотистости снабженцев, проводивших в командировках большую часть времени. Кроме того, поскольку у руководства совнархозами стояли приезжие из столицы, далеко не все из которых перевезли на места семьи, субъективно они были заинтересованы в том, чтобы почаще видеться со своими близкими. Не случайно в сообщениях с мест непрерывным потоком встречаются жалобы на многочисленные командировки представителей центрального аппарата совнархозов. Согласно данным по Горьковскому совнархозу за 8 месяцев 1958 г. по аппарату СНХ из 1197 командировок поездки в Москву составили 44 %: «Часто командировки оформлялись без вызова вышестоящих организаций, без письменных заданий и отчетов о проделанной работе, сроки пребывания некоторых работников неоправданно завышались»¹³. Кировский ОК КПСС сообщал, что руководящие лица совнархоза на подведомственных предприятиях бывают редко, в Москву ездят часто. За 9 месяцев 1958 г. 80% командировочного фонда потрачено на командировки в Москву. Председатель совнархоза на командировки на подведомственные предприятия потратил 15 дней, в Москву – 54 дня. «В общей сложности председатель и его заместители были в командировках в Москве 283 дня, а на предприятиях – 83 дня»¹⁴. Марийский ОК КПСС информировал отдел парторганов о том, что руководящие и инженерно-технические работники из Москвы часто и надолго выезжали в командировки в столицу: «За 11 месяцев из них выезжали 16 человек в 46 командировок протяженностью 678 дней. ... За 11 месяцев выезжающим в командировки в Москву и имеющим там квартиры оплачено 4,8 тыс. руб. квартирных»¹⁵. Руководители Мордовского совнархоза за одиннадцать месяцев в Москву выезжали 213 раз и находились в командировках 2 456 дней. Указывая на причины командировок, обком отмечал перебои в снабжении и вызовы в Госплан¹⁶.

Наиболее остро вопрос о кадрах встал в отношении руководителей упраздненных министерств, которым было предложено выехать на работу в регионы. По данным В.И. Мерцалова из 70 совнархозов РСФСР бывшие министры составляли 20 %, первые замы и замы – 40 %, начальники главков и управлений – 21,4 %, местные кадры – 18,6 %¹⁷.

Необходимость соблюдения лояльности в отношении этой категории работников позволила на определенном этапе действительно обеспечить децентрализацию управления. Председатели совнархозов экономических административных районов получили права, установленные для министров СССР, т.е. бывшие руководители министерств и ведомств сохраняли прежний высокий статус руководителя, только не отраслевого, а территориального¹⁸.

Фигура председателя совнархоза имела принципиальное значение и при назначении согласовывалась с областными комитетами КПСС. Обкомы стремились привлечь на свои территории руководителей, связанных с приоритетными для них отраслями. В частности председателем Красноярского совнархоза был назначен бывший союзный министр цветной металлургии П.Ф. Ломако, Кемеровского – бывший союзный министр угольной промышленности - А.И. Задемидко, Свердловского

¹³ РГАНИ. Ф. 50. Оп. 32. Д. 136. Л. 16.

¹⁴ Там же. Л. 57.

¹⁵ Там же. Л. 97.

¹⁶ Там же. Л. 101.

¹⁷ Мерцалов В.И. Реформа хозяйственного управления 1957 – 1965 гг.: предпосылки, ход, итоги (На материалах Восточной Сибири) / В.И. Мерцалов. Иркутск, 2000. С.95.

¹⁸ О мероприятиях, связанных с исполнением закона «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством // Собрание постановлений правительства СССР. М., 1957. № 6. С. 201



– С.А. Степанов – министр транспортного машиностроения СССР. В роли председателей совнархоза могли оказаться директора крупнейших местных заводов и комбинатов. Так председателем Сталинградского совнархоза являлся И.Ф. Сеницын – директор Сталинградского тракторного завода, Воронежского – К.Н. Беляк – директор Воронежского авиационного завода. Есть также немногочисленные случаи назначения на должность председателя совнархоза партийных руководителей. В частности председателем Челябинского СНХ был назначен М.С. Соломенцев – секретарь Челябинского ОК КПСС.

Как правило, наиболее крупные отраслевые руководители назначались либо в наиболее мощные совнархозы, либо туда, где предполагалось развитие стратегически важной отрасли. Московский областной СНХ возглавлял А.И. Костоусов – бывший министр станкоинструментальной промышленности СССР, Московский городской совнархоз – К.Д. Петухов – бывший министр тяжелого машиностроения СССР. Председателями небольшого, но перспективного с точки зрения нефтедобычи Чечено-Ингушского совнархоза были назначены в 1957 г. В.Д. Рябчиков – бывший заместитель союзного министерства нефтяной промышленности, а с 1958 г. – М.А. Евсеенко – бывший министр нефтяной промышленности СССР.

Чрезвычайно удачное назначение было сделано в промышленно отсталую Мордовскую АССР. На должность председателя Мордовского совнархоза был назначен Е.А. Веселовский – бывший министр городского и сельского строительства РСФСР, имевший опыт руководства строительством крупных промышленных объектов. Это как нельзя более соответствовало перспективам развития Мордовии, нуждающейся в ускорении темпов промышленного развития республики и строительстве крупных промышленных предприятий. Появление в регионах крупных отраслевых руководителей, как правило, способствовало резкому ускорению их развития.

Появление в регионах крупных отраслевых руководителей способствовало резкому ускорению их развития, одновременно деформируя сложившуюся политическую систему. Совнархоз очевидно не вписывался в партийную иерархию и партийную номенклатуру, действующую на местах. Возможность оказывать влияние на темпы развития вверенных им регионов была крайне привлекательна для секретарей областных комитетов партии, что заставляло их не только напрямую контактировать с совнархозом, но и фактически монополизировать эти контакты. В частности на пленуме Мордовского ОК КПСС первый секретарь Саранского городского комитета партии высказал резкую критику, как в адрес совнархоза, так и в адрес обкома КПСС: «Ни т. Веселовский (председатель СНХ – Т.Щ.), ни его заместитель Сивицкий ни разу не были в горкоме партии. Когда были министерства в г. Москве и если министры и их замы приезжали в город, то они все вопросы разрешали в горкоме партии, а сейчас этого не делается. Мы не знаем, какие решения принимает совнархоз, за исключением постановлений технико-экономического совета. Все вопросы, касающиеся города, тов. Ивашкин (второй секретарь обкома – Т.Щ.) решает с работниками совнархоза помимо горкома КПСС. Горком ничего не знает о новом строительстве в городе, без него распределяются средства. Также ничего не знает и о кадрах, назначаемых на предприятия и стройки города»¹⁹. Аналогичное заявление сделал на пленуме обкома заместитель председателя СМ МАССР: «Обком партии, в частности тов. Ивашкин, не критически рассматривают деятельность совнархоза и ревностно оберегают т. Веселовского от критики. ... А отдельные работники совнархоза ... иногда пытаются изобразить дело так, что до них республика представляла сплошное белое пятно, что промышленность республики стала развиваться с приходом их в роли «спасителей». Кстати сказать, у этих «спасителей» одна нога в Саранске, другая в Москве»²⁰. Это замечание вызвало, как указано в источнике, аплодисменты и смех в зале.

¹⁹ Центральный государственный архив Республики Мордовия (далее - ЦГА РМ). Ф. 269 – п. Оп. 6. Д. 578. Л. 152.

²⁰ ЦГА РМ. Ф. 269-п. Оп. 6. Д. 760. Л. 84 – 85.



Несмотря на имеющиеся внутренние трения по вопросам перспектив развития республики Мордовский СНХ и обком КПСС действовали консолидировано, энергично отстаивая дополнительные потоки капиталовложений через Госплан, Совет министров и через ЦК КПСС. Совнархоз, тесно привязанный к проблемам и интересам региона, был вынужден, в отличие от центральных министерств, комплексно решать проблемы его развития, выделяя деньги на строительство и социальной инфраструктуры, и троллейбусных линий, и телевизионного центра. Обком КПСС содействовал переходу все новых республиканских предприятий в подчинение совнархоза, полагая, что это улучшит их финансовое положение и послужит техническому развитию.

Особый интерес представляет движение кадров в условиях перестройки управления на примере председателей совнархозов РФ. Из 68 председателей СНХ (два из-за маломощности были расформированы в первые же месяцы 1957 г. – Т.Щ.) на своих должностях проработали от начала реформы до укрупнения совнархозов (декабрь 1962 г.) 16 человек. Представителями столичных чиновников являлись только 5 из них. В большинстве совнархозов руководитель сменился один раз и, как правило, вместо приезжего назначался человек из местных. Среди немногочисленных исключений Ленинградский и два Московских совнархоза, а также еще несколько СНХ, как правило, представлявших стратегически важные отрасли промышленности (Красноярский, Кемеровский и некоторые другие)

Кадровые перестановки в совнархозах начались уже в конце 1957 г. Они осуществлялись в одном направлении – столичные назначенцы переводились из регионов обратно в центр. Председатель Чечено-Ингушского СНХ В.Р. Рябчиков был назначен зам. председателя Госплана РСФСР. Председатель Башкирского СНХ В.С. Федоров был переведен на должность председателя Госкомитета СМ СССР. В центральные органы управления были также переведены руководители Московского городского и Московского областного совнархозов К.Д. Петухов и А.И. Костоусов. В 1960 – 1961 гг. возвращение столичных чиновников в Москву приобрело массовый характер.

Несмотря на то, что реформа обусловила масштабные кадровые перестановки как на среднем, так и на высшем уровне должностной пирамиды, она не повлекла за собой сколько-нибудь серьезной кадровой ротации и перемешивания столичного и регионального уровней управления. За годы реформы руководителями совнархозов побывали более 130 человек. Анализируя их кадровое передвижение, можно констатировать, что в основном столичные назначенцы вернулись назад в центральные органы управления, а региональные выдвиженцы в основном остались на местном уровне. Немногочисленные случаи выдвижения на союзный уровень кадров из регионов не определяют картины должностных перемещений. Дестабилизированная в ходе реформы кадровая система, по ее завершении, вернулась в состоянии равновесия.

Кадровые перестановки напрямую отражают направления эволюции реформы. Принципы децентрализации управления были проведены в жизнь наиболее последовательно в 1957 – 1959 гг., когда во главе большинства совнархозов находились бывшие руководители центральных органов управления. Именно они настаивали на реализации принципов реформы, требуя не только соблюдения прав, предоставленных совнархозам, но и прекращения мелочной опеки со стороны центральных органов управления: «В утвержденном СМ СССР 26.09.1957 г. положении о совнархозах – пишет в Госплан РСФСР Куйбышевский СНХ в декабре 1957 г. – совнархозам предоставлены определенные права. Однако большая часть этих прав ограничивается необходимостью согласований с Госпланом, министерством финансов и другими центральными органами. В результате права совнархозов оказываются урезанными»²¹. «Надо улучшить координацию работы с совнархозами, – утверждал председатель Кемеровского совнархоза А.Н. Задемидко. – Решение вопросов можно обеспечить, если расширить права совнархозов и чтобы снять опеку. Поэтому, чтобы наладить работу, надо создать такие условия, при которых могли бы совнархозы лучше рабо-

²¹ Государственный архив Российской Федерации (далее - ГА РФ). Ф. А-262. Оп. 5. Д. 5018. Л. 203.



тать»²². «Некоторые работники Госплана – заявлял И.И. Дядык, – председатель Сталинского совнархоза – хотят, чтобы оперативным руководством совнархозами занимался Госплан. Я считаю, что это неправильно. Он сейчас занимается мелкой опекой над совнархозами. Если Госплан будет заниматься оперативными делами – нема Госплана. Он должен планировать, а так, это не Госплан, а большое министерство²³.

Сложившаяся в результате реформы система управления обусловила проявление любопытного феномена: столичные назначенцы, руководители отраслевых министерств, пересев в кресло председателей совнархозов, превратились в сторонников децентрализации и борцов за экономическую самостоятельность регионов. Отстаивая самостоятельность совнархозов, бывшие союзные министры фактически отстаивали свой статус самостоятельных руководителей, который был обещан им при определении принципов реформы. Собственно только они, опираясь на свой политический вес, могли вести борьбу за власть с центральными органами управления. В этой борьбе совсем не слышны голоса тех руководителей совнархозов, которые являлись выдвиженцами с мест, для которых подчиненное положение региона по отношению к центру являлось нормой.

В условиях реформы от внимания ЦК КПСС не ускользнул тот факт, что в экономических административных районах существенно укрепились взаимоотношения между совнархозами и областными партийными комитетами, которые консолидировано подходили к определению экономических приоритетов и их лоббированию в союзных инстанциях. Союз областных комитетов партии и совнархозов, приводил к формированию новой политической ситуации на местах, что, несомненно, должно было укрепить самостоятельность и экономическую независимость обкомов по отношению, прежде всего, к ЦК КПСС. Очевидно, что перспектива оформления сплоченных региональных политических элит показалась ЦК не желательной. Неслучайно процесс реформирования принял непрерывный характер, развиваясь в направлении насаждения все новых инстанций, ограничивающих самостоятельность совнархозов. Его завершение сопровождалось укрупнением экономических районов, оторвавших совнархозы от административно-территориальных образований. Непрерывное нагромождение управленческой вертикали привело к тому, что система становилась все более затратной и менее эффективной, при этом не отражая интересов развития ни регионов, ни отраслей.

С 1959 г. организационная структура реформы изменялась в направлении все большей централизации, уменьшения полномочий совнархозов и увеличения контрольных функций союзного центра. Именно с этого времени ускорился отток из регионов людей, направленных в свое время из центра. В условиях расширения органов центрального управления и формирования новой управленческой вертикали, возникающие вакансии замещались бывшими столичными руководителями, которые при переводе в центр встраивались в нее на принципах директивной парадигмы, что фактически ставило крест на децентрализации управления.

Объективно у экономической децентрализации имелся немалый потенциал, а опыт деятельности совнархозов в истории регионов является периодом резкого ускорения не только промышленного развития, но и решения важнейших социальных задач – строительства жилья, дорог, образовательных, научных и культурных заведений. Совнархозы способствовали развитию региональной инфраструктуры, исправляя, тем самым, перекосы, допущенные в период господства вертикальной системы управления. В условиях проведения взвешенной региональной политики и осуществления разумной ротации партийных и хозяйственных кадров, территориальная система управления обусловила бы более равномерное перераспределение экономического и кадрового потенциала между центром и регионами, способствовала бы демо-

²² РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 57. Д. 138. Л. 143.

²³ РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 58. Д. 738. Л. 46.



кратизации политической системы, будучи при этом ориентированной на интересы и потребности не отраслевых министерств, а населения страны.

Волюнтаристские и непоследовательные кадровые перестановки, осуществленные в ходе реформы, привели к падению авторитета Н.С. Хрущева среди партийно-хозяйственной номенклатуры, как на центральном, так и на региональном уровне управления, что и обусловило его безболезненную отставку.

PERSONNEL MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF REFORM 1957 – 1964: PURPOSES, PROBLEMS, RESULTS

T.I. SHCHEBAKOVA

*Mordovian N.P. Ogarev
State University,
Saransk*

e-mail: lansita@rambler.ru

In the USSR in 1957 – 1964 mechanism of the industry management has been changed according to the principles of decentralization. The personnel shifts became one of the important position of the reform. The chiefs of the ministries of the Soviet Government have been directed to the regions to head the national economy councils (sovnarhozy). The article is devoted to research of the connections between the personnel management and the directions of evolution of the reform.

Key words: reform of the industry management, personnel management, decentralization, interests of regions .