

РОЛЬ ГОСПЛАНОВ СССР И РСФСР В ПЕРВЫЕ МЕСЯЦЫ СОВНАРХОЗНОЙ РЕФОРМЫ

© 2022 М.А. Симонов

Институт истории и археологии Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург

Статья поступила в редакцию 17.08.2022

В статье рассматривается роль Госплана СССР и Госплана РСФСР в первые полгода реализации совнархозной реформы. В тексте проанализированы кадровые назначения Н.С. Хрущева в плановых ведомствах, а также показано влияние разгрома «антипартийной группы» на старт реформы. Описаны попытки Госплана СССР и Госплана РСФСР взять на себя инициативу в руководстве совнархозами на начальном этапе реформы. Также показано, что Госплан РСФСР быстро был оттеснен от этой работы. Анализ изменения нормативной базы реформы, а также дополнительных функций, которые передавались Госплану СССР, и итогов двух совещаний в центре с представителями совнархозов в июле и декабре 1957 г. показывает направление начавшейся эволюции территориальной системы управления.

Ключевые слова: СССР, РСФСР, Госплан, Совнархоз, Н.С. Хрущев, И.И. Кузьмин, Н.К. Байбаков.

DOI: 10.37313/2658-4816-2022-4-3-33-43

Работа выполнена в рамках проекта РФФИ № 20-09-00061 «Несостоявшееся ускорение: стратегия и практика экономической политики “хрущевского десятилетия”».

Опыт осуществления на практике территориального, вместо отраслевого, принципа управления промышленностью и строительством в СССР в 1957-1965 гг., более известный как «совнархозная реформа», не имеет аналогов в истории ведущих стран новейшего времени. При этом ему посвящено сравнительно мало специальных исследований.

Наиболее многочисленный массив литературы был создан во время реформы для ее популяризации среди советских граждан¹. Отдельные попытки научного осмысления проблемы предпринимались после отставки Н.С. Хрущева. Советские историки акцентировали внимание на том, что негативные эффекты от деятельности совнархозов в последние годы их существования превысили позитивные импульсы на старте реформы². С момента распада СССР исследователи стали комплексно подходить

к истории реформы. Прежде всего была восстановлена логика трансформации системы управления промышленностью³, затем были выделены периоды децентрализации (с 1957 г. по 1959-1960 гг.) и централизации (с 1959-1960 гг. по 1965 г.) системы управления⁴, а также показана роль высших органов власти – Совета Министров СССР и ЦК КПСС⁵. Роль плановых органов в реализации реформы только начинает осмысляться в современной историографии и еще далеко не закончена⁶. В этой связи особого внимания заслуживает анализ работы Госплана СССР и республиканских госпланов, прежде всего Госплана РСФСР, в первые месяцы осуществления реформы, поскольку именно тогда закладывались основы новой системы управления экономикой.

Первые шаги в направлении передачи властных полномочий от центра к нижестоящим уровням управления предпринимались начиная с 1955 г.⁷ Непосредственно развернутый план перехода от отраслевого

Симонов Максим Анатольевич, кандидат исторических наук, научный сотрудник.

E-mail: m.a.simonov1@yandex.ru

к территориальному принципу управления экономикой был сформулирован Н.С. Хрущевым в записке, которую он направил в Президиум ЦК КПСС 27 января 1957 г. В ней он предложил создать на всей территории СССР советы народного хозяйства (совнархозы), которые должны были управлять всеми промышленными и строительными предприятиями в рамках своего административного района. Как писал Н.С. Хрущев, в результате ее реализации «союзные республики всем хозяйством будут управлять сами»⁸.

Из текста записки следовало, что перераспределение властных полномочий между центром и республиками вело за собой изменение роли центральных органов власти: Совет Министров СССР должен был координировать работу республиканских Советов Министров, Госэкономкомиссия СССР должна была контролировать межреспубликанские связи и поставки продукции, а Госплан СССР - составлять годовые и пятилетние планы на основе информации, предоставленной Советами Министров союзных республик и совнархозами.

В феврале 1957 г. вопрос о реформе был включен в повестку Пленума ЦК⁹. Его дальнейшее обсуждение привело к тому, что уже в марте проявились принципиальные разногласия между Н.С. Хрущевым и частью членов высшего руководства, которые играли видную роль еще при И.В. Сталине: В.М. Молотов, Л.М. Каганович, Г.М. Маленков и т. д.¹⁰ Поэтому начало реформы Н. С. Хрущев совместил с кадровыми перестановками, которые должны были обеспечить ее административную поддержку.

Верховный совет СССР 10 мая 1957 г. принял закон, согласно которому до 1 июля 1957 г. должны были быть упразднены 25 общесоюзных и союзно-республиканских министерств, а вместо них на территории страны создавались совнархозы¹¹. Они подчинялись республиканским Советам Министров, а те в свою очередь Совету Министров СССР.

Помимо ряда министерств была упразднена Госэкономкомиссия СССР, которую

возглавлял М.Г. Первухин. Своим карьерным продвижением на посты члена Президиума ЦК КПСС и Бюро Президиума ЦК КПСС он был обязан И.В. Сталину, а значит обладал большей автономностью в своих действиях. Помимо этого Н.С. Хрущев понизил Н.К. Байбакова, который также добился высоких постов при И. В. Сталине, сместив его с поста председателя Госплана СССР и назначив председателем Госплана РСФСР. На место Н.К. Байбакова он назначил И.И. Кузьмина, не обладавшего значительным опытом хозяйственной работы, но проявлявшего большую лояльность лично Н.С. Хрущеву¹².

Из текста закона следовало, что разработка текущих и перспективных народно-хозяйственных планов, планов материально-технического снабжения и контроль за осуществлением поставок возлагались на Госплан СССР по представлению совнархозов и госпланов союзных республик. Функции упраздненной Госэкономкомиссии СССР должны были осуществляться Госпланом СССР и Госпланами союзных республик в части снабжения продукцией, которая раньше распределялась через министерства¹³. Отсутствие четкого разделения полномочий между госпланами разного уровня создавало потенциал для возможных административных конфликтов в будущем.

Сразу после старта совнархозной реформы, 22 мая 1957 г., Н.С. Хрущев риторически усилил свой реформаторский курс, публично заявив о том, что «СССР берется догнать¹ их [США. – С. М.] по производству мяса, молока и масла на душу населения»¹⁴.

¹ Обращает на себя внимание, что в этой фразе Н.С. Хрущев говорит о том, что нужно только «догнать» США, но не «перегнать» их. Критерием успешности выступало производство продуктов питания, а не общий уровень экономического развития. Оригинал фразы принадлежит В.И. Ленину, который впервые употребил её в сентябре 1917 г. в работе «Грозящая катастрофа и как с ней бороться»: «Война неумолима, она ставит вопрос с беспощадной резкостью: либо погибнуть, либо догнать передовые страны и перегнать их также и экономически». В последующем ее часто цитировал И.В. Сталин.

Принятие закона о начале совнархозной реформы и громкие публичные заявления стали последним шагом к политическому кризису в высшем руководстве, разразившемуся 18-29 июня 1957 г. В результате оппоненты Н.С. Хрущева потерпели поражение и были осуждены как «антипартийная группа», не поддерживающая начавшиеся в СССР изменения¹⁵.

Победа Н.С. Хрущева окончательно открыла путь для реформы. Всего на территории СССР в 1957 г. было образовано 105 совнархозов: «в РСФСР – 70, в УССР – 11, в Казахской ССР – 9, в Узбекской ССР – 4, в остальных 11 союзных республиках – по одному»¹⁶. Совокупно на предприятиях, подведомственных совнархозам, производился 71% промышленной продукции и было сосредоточено 80% производственных фондов страны¹⁷. Таким образом, совнархозы аккумулировали под своим руководством большую часть промышленного потенциала СССР. Остальное, по всей видимости, приходилось на предприятия оставшихся министерств или находившихся в системе ВПК. Наиболее важной республикой для реализации реформы была РСФСР, потому что на ее территории находилось две трети всех совнархозов.

Быстрая организация работы совнархозов внутри Российской Федерации позволила бы перенести этот опыт на весь СССР. Поэтому в Госплане РСФСР было созвано совещание представителей плановых комиссий совнархозов республики, которое прошло 5-6 июля 1957 г. с участием 163 человек. На повестку дня было вынесено два вопроса: «составление народно-хозяйственного плана на 1958 г. и повышение роли местных плановых органов в руководстве хозяйством»¹⁸.

С основным докладом на нем выступил председатель Госплана РСФСР Н.К. Байбаков. Он исходил из того, что план на 1958 г. должен был быть нацелен на «выполнение директив... по развитию отдельных отраслей производства»¹⁹, и большая часть его доклада была посвящена достижению и перевыполнению валовых показателей по от-

раслям. За 1958 г. в РСФСР намечалось довести выплавку чугуна до 18,5 млн. т, стали до 30,4 млн. т, проката до 23 млн. т, добычу нефти до 86 млн т, а угля до 290 млн т²⁰. Только говоря о машиностроении, ключевой отрасли советской экономики, Н.К. Байбаков обозначил задачи для отдельных совнархозов – развивать станкостроение в Московском, Ленинградском и Рязанском совнархозах. Ростовский, Владимирский и Алтайский должны были сконцентрироваться на производстве сельскохозяйственных машин, а Коломенский и Брянский – на изготовлении тепловозов²¹. Смещение отраслевого и территориального принципа в речи председателя Госплана РСФСР, по всей видимости, говорит о том, что в первые недели реформы у республиканского руководства не сложилось четкой картины развития экономики в новых условиях. В пользу этого предположения говорит то, что в своем выступлении Н.К. Байбаков стремился развивать установки Н.С. Хрущева и конкретизировать положения закона, принятого 10 мая 1957 г. Так, по его словам, Госплан РСФСР должен был планировать развитие народного хозяйства республики, а также «контролировать выполнение плана... и вмешиваться по вопросам, связанным с межрайонными поставками»²².

Представители плановых комиссий совнархозов РСФСР в своих выступлениях, наоборот, говорили не о перспективах развития страны, а о трудностях, с которыми они сталкивались при организации хозяйства в своих административных районах.

На начальном этапе реформы в аппаратах совнархозов крайне остро ощущался кадровый голод, поскольку в июле по всему СССР было принято на работу только 73% сотрудников от общей численности штатов²³. По закону, принятому 10 мая 1957 г., комплектование совнархозов кадрами находилось в ведении Советов Министров СССР и союзных республик, но по вопросам комплектования своих плановых комиссий совнархозы обращались в республиканские госпланы. Руководство Госплана РСФСР от-

носились к этим просьбам с раздражением. Об этом говорила реакция на слова Председателя Ленинградского облплана, который на встречах с плановыми работниками области обещал им добиться от республиканского Госплана выделения штатных ставок и комментировал это так, что «они, бедняги, ждут, надеются»²⁴. На что Н.К. Байбаков резко возражал: «а вам обещали? Это что, критика? ... мы будем пытаться решить этот вопрос»²⁵.

Не менее остро стоял вопрос о передаче совнархозам полного контроля над ситуацией в экономике своих районов, т. к. в ряде случаев предприятиями на местах руководили не совнархозы, а сбытовые организации, подчиненные Советам Министров СССР, РСФСР или Госплану СССР. В частности, начальник планово-производственного управления Московского городского совнархоза Матвеев сообщил, что «нефтебывт принял в свое подчинение завод “Нефтегаз” московского нефтемаслозавода»²⁶. Также затягивалась передача отдельных предприятий упраздненных министерств совнархозам. Например, в подвешенном состоянии оказалась судьба судостроительных предприятий в Архангельске²⁷. Тот же Матвеев использовал эти и ряд подобных ситуаций для нажима на республиканский Госплан: «Может быть, сам Госплан РСФСР находится в процессе становления... Я считаю, что от работы по передаче предприятий совнархозам Госплан РСФСР самоустранился»²⁸.

Формально заявленная тема, составление плана на 1958 г., на совещании почти не обсуждалась. В действительности и руководство Госплана РСФСР, и представители совнархозов говорили о проблемах реализации совнархозной реформы. При этом обсуждение нельзя назвать успешным, поскольку стороны плохо воспринимали аргументацию друг друга и отстаивали разные интересы в ходе реформы. Республиканский Госплан был заинтересован в быстром развитии экономики республики, а совнархозы стремились завершить процесс своего организационного оформления. Возможно,

это разногласие стало причиной того, что по итогам совещания не было принято каких-либо формальных документов.

Следующие три месяца, июль-сентябрь 1957 г., происходило накопление совнархозами опыта руководства административными районами и усиление их хозяйственной самостоятельности. Информация, собиравшаяся республиканскими госпланами и прежде всего Госпланом РСФСР, показывает, что совнархозы стремились концентрировать технологически близкие производства. Например, Красноярский совнархоз начал выпускать крепежные метизы только на механическом заводе, потому что их себестоимость там составляла 2 660 руб., а на заводе телевизоров - 7 630 руб.²⁹ Массовый характер приобрело строительство предприятий и отдельных цехов, продукция которых должна была удовлетворять местные запросы. Наоборот, отмена начатых до реформы строек была редким явлением. Только Брянский совнархоз поставил перед Госпланом РСФСР вопрос о прекращении строительства стеклотарного завода т. к. его производственную программу мог выполнить уже работавший Бытошевский стекольный завод³⁰. В дополнение к этому предприятия совнархозов активно обменивались между собой оборудованием, оптимизируя свои производственные фонды.

Обратной стороной хозяйственной самостоятельности стало то, что продукцию, которую совнархозы могли произвести своими силами в новых условиях, они отказывались завозить из других районов. В частности, смоленские руководители прямо заявляли: «Установившиеся связи предприятий Смоленского совнархоза с другими экономическими районами *не все являются полезными и целесообразными* [выделено нами. – С. М.], поэтому совнархоз работает в настоящее время над тем, чтобы прекратить в дальнейшем завоз со стороны деталей, поковок, литья и т.д.»³¹. Парадоксальным образом на усиление этой тенденции работала установка Н.С. Хрущева по «сокращению нерациональных и дальних пере-

возок»². Также массовый характер приобрела практика, при которой совнархозы шли дальше и срывали поставки другим совнархозам ради перевыполнения собственных производственных планов. Таким образом, стала проявляться тенденция к созданию замкнутых экономических комплексов на базе совнархозов – так называемое «местничество»³.

Осложняла ситуацию неразбериха со сбытовыми организациями бывших министерств, т.к. закон, принятый 10 мая 1957 г., не регулировал их деятельность в новых условиях. Предприятия не могли отгрузить или взять с их складов необходимую продукцию, поэтому они не могли рассчитать размеры располагаемых фондов. В этих условиях совнархозы апеллировали к госпланам республик для разрешения возникших проблем. В частности, башкирскому совнархозу удалось добиться выполнения в полном объеме поставок на склад расположенной на его территории сбытовой организации от Казанского завода резинотехнических изделий³². Однако республиканские госпланы могли удовлетворить далеко не все претензии совнархозов из-за слишком большого количества возникавших конфликтных ситуаций.

На фоне нараставших трудностей Совет Министров СССР 26 сентября 1957 г. утвердил Положение о совете народного хозяйства, которое должны были разработать по закону от 10 мая³³. В тексте закона отсут-

² Эта задача постоянно актуализировалась высшим руководством страны, начиная с первого пятилетнего плана. См.: Пятилетний план народно-хозяйственного строительства СССР в 3 т. Т. I. Сводный обзор. М., 1930. С. 46.

³ На профессиональном жаргоне советских управленцев 1950-1960-х гг. так называли приоритет локальных и региональных экономических интересов над общегосударственными интересами. Этот термин имел негативную окраску, но при этом он противопоставлялся «ведомственности», т.е. приоритету интересов отдельных министерств и ведомств над общегосударственными интересами. В 1920-е гг. термин имел еще одно значение – расстановка руководителем на ключевые посты лично лояльных ему людей.

ствовала точная дата, к которой надо подготовить документ. Однако логично предположить, что Положение должно было быть подготовлено к 1 июля – первому дню осуществления реформы, но появилось оно на три месяца позже.

В Положении еще раз подтверждались полномочия Советов Министров СССР и союзных республик. Госплан СССР получил новые полномочия по согласованию и перераспределению капитальных вложений между отраслями внутри совнархозов. Республиканские госпланы, наоборот, оказались в проигрышном положении, потому что совнархозы получили возможность уведомлять их *post factum* о целом ряде управленческих действий: изменении объемов производства и поставок, перераспределении средств между стройками внутри совнархоза, корректировке утвержденных показателей плана снабжения³⁴.

За неделю до того, как было утверждено Положение о совете народного хозяйства, 19 сентября 1957 г. было принято постановление о разработке проекта семилетнего народно-хозяйственного плана СССР на 1959-1965 гг. Ответственность за его разработку была возложена на Госплан СССР³⁵. О госпланах союзных республик в постановлении ничего не говорилось. Фактически они были выведены из процесса перспективного планирования. Лишь 19 декабря 1957 г. председатель Госплана СССР И.И. Кузьмин в своей речи в Верховном Совете СССР по поводу принятия народно-хозяйственного плана на 1958 г. отметил, что «одновременно с планом на 1958 год Госплан СССР разработал примерные наметки развития важнейших отраслей народного хозяйства на 1959 год, которые будут сообщены госпланам республик и помогут им в работе по составлению плана на 1959 год и перспективного плана на 1959-1965 годы»³⁶.

После принятия плана на 1958 г. в Госплане СССР 26-27 декабря 1957 г. состоялось совещание председателей совнархозов СССР под руководством И.И. Кузьмина. Его заявленной целью было обсуждение реали-

зации совнархозами плана на 1958 г. и разработка семилетнего плана³⁷. Это была уже вторая за полгода попытка координации деятельности совнархозов плановыми органами. В своем выступлении И.И. Кузьмин, в отличие от Н.К. Байбакова, представил более развернутую программу развития экономики СССР в рамках сознархозной реформы.

И.И. Кузьмин дал установку на развитие в совнархозах химической и нефтегазовой промышленности в противовес черной металлургии, на которую делался упор при жизни И.В. Сталина³⁸. Таким образом И.И. Кузьмин транслировал идеи Н.С. Хрущева, в повестку которого эта тема вошла в 1957 г. с подачи ряда академиков и отраслевых министров³⁹. И.И. Кузьмин утверждал, что «вопросы развития химической промышленности у нас приобретают главное, я бы сказал, *политическое* [курсив мой. – М. С.] значение... в ближайшее время удовлетворить потребности населения в предметах первой необходимости, и особенно в одежде и обуви. Без развития пластических масс, без развития пластикатов, искусственного волокна, заменителей кожи эту задачу решить очень трудно, а *в сроки, которые поставлены Центральным Комитетом, – невозможно* [курсив мой. – М. С.]»⁴⁰. Для этого он предлагал в 1958 г. увеличить переработку нефти на 52% по сравнению с 1957 г.⁴¹.

И.И. Кузьмин прямо высказался о обоснованно низком уровне нефтедобычи в 60 млн т. в год, который был задан И.В. Сталиным еще в феврале 1946 г.⁴². Присутствовавший на заседании председатель Госплана РСФСР Н.К. Байбаков, руководивший с 1944 г. по 1955 г. советской нефтяной промышленностью, парировал это утверждение тем, что начиная с 1947 г. добыча нефти в СССР росла естественными темпами и смысл ее специально форсировать отсутствовал. Этот эпизод являлся единственным прямым спором в течение всего совещания.

Более амбициозную задачу И.И. Кузьмин ставил в области организации производства.

Он призывал совнархозы не ввязываться в масштабные и затратные промышленные стройки: «надо считать, что *строительство заводов закончилось* [имелись в виду заводы-гиганты по типу 1930-х гг., курсив мой. – М. С.], и дальше проработать вопрос, каков профиль завода, его специализация и какие в связи с этим создаются диспропорции»⁴³. И.И. Кузьмин, наоборот, подталкивал совнархозы к строительству небольших предприятий, которые бы производили высокоспециализированную продукцию. Например, он предлагал построить завод, обеспечивающий народное хозяйство колесами всех необходимых видов вместо того, чтобы на каждом производстве создавать отдельные линии по производству колес⁴⁴. Таким образом, должна была достигаться высокая степень совместимости продукции советских предприятий между собой, что в свою очередь должно было вести к упрощению производства и сборки конечной продукции, а затем и повышению ее качества.

Помимо этого И.И. Кузьмин призывал предприятия, производящие товары широкого потребления, выпускать продукцию для разных по доходам групп граждан. Он приводил пример развития часовой отрасли: «производством будильников надо заниматься в Тамбове, там металл рядом, а вы [армянский совнархоз. – С. М.] делайте часы, которые будут стоить не 47 рублей, а будут стоить 3 тысячи, 4 тысячи, 5 тысяч. У нас потребители на такие часы найдутся»⁴⁵.

Увеличение выпуска более дорогой продукции, по мнению И.И. Кузьмина, должно было обеспечить в 1958 г. оборот товаров народного потребления на 8-10 млрд руб., что в свою очередь должно было способствовать отказу от проведения ежегодной эмиссии. Это было прямым указанием Н.С. Хрущева, который «прямо сказал, что никаких эмиссий, запомните это раз и навсегда»⁴⁶.

Предлагаемые сдвиги в организации работы промышленности в совнархозах, по мнению И.И. Кузьмина, должны были привести к массовому выходу советских

предприятий на внешние рынки. Он объяснял это необходимостью преодолеть отрицательное внешнеторговое сальдо 1957 г. И.И. Кузьмин прямо ставил перед совнархозами задачу – «улучшить работу в промышленности на внешний рынок», чтобы в 1958 г. выйти на положительное внешнеторговое сальдо в 205 млн рублей⁴. В качестве перспективного рынка, на котором следует сбывать продукцию предприятий совнархозов, председатель Госплана СССР называл страны арабского Востока. При этом И.И. Кузьмин критиковал стремление руководителей совнархозов ликвидировать технологическое отставание промышленности за счет импорта оборудования из западных стран. Так, персональной критике подвергся председатель Краснодарского совнархоза Д.Д. Королев, который подал заявку на использование золото-валютных резервов для закупки во Франции оборудования для десяти сахарных заводов в СССР.

Реакция руководителей совнархозов на предложенную председателем Госплана СССР стратегию экономического развития была достаточно сдержанной. Свою задачу они видели в простом выполнении утвержденных производственных планов. При этом всех председателей совнархозов, выступавших на совещании, условно можно разделить на две группы: председатели совнархозов из республик, на территории которых было несколько совнархозов, и председатели совнархозов, границы которых совпадали с границами союзных республик.

Представители первой группы в большей степени критиковали подготовленный на 1958 г. план, указывая на необоснованно

⁴ По официальной статистике, внешнеторговое сальдо СССР в 1957 г. оказалось положительным – 1,8 млрд руб., а сальдо 1958 г., наоборот, отрицательным – 0,2 млрд руб. Рассчитано по: Внешняя торговля Союза ССР за 1958 г. Статистический обзор. М., 1959. С. 7. Причины наличия прямых противоречий между официальной статистикой и данными, озвученными одним из видных хозяйственных руководителей, требуют дальнейшего изучения, поскольку намеренное грубое искажение информации было несвойственно для советской статистики.

завышенные или, наоборот, заниженные, по их мнению, плановые задания. Например, председатель Ворошиловградского совнархоза А.С. Кузьмич указывал, что определенный для его совнархоза план 1958 г. по валовому выпуску продукции в 500 млн руб. являлся нереалистичным⁴⁷. А председатель Горьковского совнархоза Г.Л. Веденяпин, наоборот, просил Госплан СССР не допускать снижения заданий по производству автомобилей на Горьковском автозаводе – ведущем предприятии совнархоза⁴⁸.

Также эта группа использовала совещание как дополнительную возможность для получения ресурсов, прежде всего металла, ссылаясь на острой «металлический голод» в экономике. В нем вину плохую работу Главметаллсбыта РСФСР и других республиканских и союзных сбытовых организаций. Председатель Сталинского совнархоза И.И. Дядык утверждал, что Главметаллсбыт выделил его совнархозу металла на 250 тыс. т больше, чем необходимо по плану производства. Это спровоцировало конфликт с Ленинградским совнархозом, которому, наоборот, не хватило металла для выпуска автомобильных запчастей. Исходя из этого он заявил, что Главметаллсбыт РСФСР – «самый сильный дезорганизатор народного хозяйства в стране»⁴⁹.

Речи председателей совнархозов свидетельствовали о том, что не только «металлический голод», но и существовавшая система материально-технического снабжения являлась тормозом для реализации совнархозной реформы: Кемеровский совнархоз не мог приступить к разработке угля более дешевым способом из-за того, что не получил соответствующих комплектующих и оборудования; Красноярский совнархоз не получил вовремя скальные шестикубовые экскаваторы, потому что их сняли с производства; целый ряд совнархозов нуждался в высокоточных станках, которые не производились в СССР, и т.д.⁵⁰

Несколько отличную позицию занимали председатели совнархозов, чьи границы совпадали с границами союзных респу-

блик. Они больше высказывались о плюсах реформы и гораздо меньше критиковали центральное руководство. Объяснение этой позиции, по всей видимости, заключается в том, что эти совнархозы обладали меньшим экономическим потенциалом и зависели от быстрого налаживания горизонтальных связей с другими совнархозами. Наиболее емко эту ситуацию охарактеризовал председатель Латвийского совнархоза Г.И. Гайле, который утверждал: «чем меньше совнархоз, чем он беднее, тем он отзывчивее»⁵¹.

По итогам совещания в Госплане СССР, также как и после аналогичного совещания в Госплане РСФСР, не было принято какого-либо официального итогового документа. Позиции сторон претерпели лишь незначительные изменения – союзное руководство также стремилось к качественной перестройке экономики, а совнархозы – в основном к выполнению своих производственных планов. Поэтому после окончания совещания И.И. Кузьмин предложил продолжить обсуждение проблем реформы в формате более узких тематических совещаний. Первым из таких должно было стать совещание по поставкам продукции в январе 1958 г. Оно оказалось более продуктивным и привело к тому, что в феврале союзные республики утвердили положения о своих сбытовых организациях. В частности, 24 февраля 1958 г. Н.К. Байбаков как председатель Госплана РСФСР и заместитель председателя Совета Министров РСФСР подписал положение о Главснабсбыте РСФСР, которому были подчинены все сбытовые организации ранее упраздненных министерств на территории республики. Сам Главснабсбыт был подчинен Совету Министров РСФСР⁵².

В качестве основных тенденций первых месяцев реализации совнархозной реформы стоит отметить, что выработка принципов работы территориальных органов управления промышленностью и строительством происходило в условиях острого политического противостояния и новую систему управления промышленностью

и строительством приходилось создавать и корректировать буквально на ходу.

В январе 1957 г. Н.С. Хрущев предполагал предоставить республиканским госпланам большую автономию от общесоюзного. Однако если сравнивать текст записки Н. С. Хрущева с текстом его выступления в Верховном Совете СССР и текстом закона о создании совнархозов, принятого в мае 1957 г., то уже на этапе разработки можно проследить тенденцию, которая в последующем приведет к централизации управления промышленностью. В частности, сокращение функций республиканских госпланов в сравнении с декларируемыми изначально, хотя за ними и сохранялась возможность влиять на экономическое развитие СССР.

Текст закона далеко не в полной мере регулировал деятельность плановых органов и оставлял им большое пространство для маневра. В условиях неопределенности Госплан СССР и Госплан РСФСР пытались взять на себя ряд управленческих функций с одной стороны, чтобы продолжать выполнять свою работу в новых условиях, а с другой, чтобы постараться расширить свое влияние на принятие решений в сфере экономики. Возможная конкуренция, которая могла начаться между ведомствами, была быстро погашена. В сентябре 1957 г. произошло еще одно сокращение полномочий республиканских госпланов в пользу расширения прав Госплана СССР. В декабре 1957 г. произошел возврат к старой модели организации планирования народного хозяйства, когда Госплан СССР разрабатывал план для всей страны, а республиканские госпланы его конкретизировали для своих республик.

Совещания в Госплане РСФСР и Госплане СССР, формально посвященные разработке плана на 1958 г., а на деле – обсуждению проблем становления территориальной системы управления, выявили важное противоречие. Руководство плановых органов пыталось подтолкнуть совнархозы к работе по комплексному развитию страны с первых дней реформы, а руководство совнар-

хозов стремилось к простому выполнению производственных планов. С помощью административных мер это противоречие было снято лишь частично.

Особо следует отметить, что осуществление совнархозной реформы требовало проведения особой кадровой политики. Борясь с «антипартийной группой», Н.С. Хрущев расставлял на ключевые посты лояльных ему людей, которые транслировали его установки и могли их реализовывать на практике. Поэтому проявившееся на совещании в Госплане СССР напряжение в отношениях председателя Госплана РСФСР Н.К. Байбакова и председателя Госплана СССР И.И. Кузьмина не стоит рассматривать как личный конфликт из-за смещения первого и назначения на его место второго. Продуктивнее будет интерпретировать его как противоречие в лагере сторонников хрущевского курса – более умеренного Н.К. Байбакова, ориентированного на реформирование отдельных сфер экономики, и более радикального И.И. Кузьмина, предложившего ряд конкретных мер, направленных на переход экономики СССР к интенсивному развитию.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ См. напр.: *Кулёв И.А.* О дальнейшем совершенствовании планирования и руководства народным хозяйством. М., 1957. 39 с.; *Петров Н.Ю.* Советы народного хозяйства (историко-правовой очерк). М., 1959. 84 с.; *Тихомиров Ю.А.* Местные советы и совнархозы (взаимоотношения местных советов с совнархозами и подведомственными им предприятиями и организациями). М., 1958. 105 с.; *Колбенков Н.Ф.* Совершенствование руководства промышленностью СССР 1956-1960. М., 1961. 235 с., и т.д.
- ² См.: *История социалистической экономики СССР* в 7 т. Т. 6. Восстановление народного хозяйства СССР. Создание экономики развитого социализма 1946 - начало 1960-х годов. М., 1980. С. 289-290; *Белоусов Р.А.* Исторический опыт планового управления экономикой СССР. М., 1987. С. 288-289, и т. д.
- ³ *Веденеев Ю.А.* Организационные реформы государственного управления промышленно-

стью в СССР: Историко-правовое исследование (1957-1987 гг.). М., 1990. – 256 с.

- ⁴ *Артемьев Е.Т.* Научно-техническая политика в советской модели позднеиндустриальной модернизации. М., 2006. С. 183; *Ханин Г.И.* Экономическая история России в новейшее время в 3 т. Т. 1. Экономика СССР в конце 30-х годов - 1987 год. Новосибирск, 2008. С. 188.
- ⁵ *Демичев Е.В.* Реформа управления промышленностью и строительством 1957-1965 гг. в контексте специфики отечественной истории. М., 2011. 295 с.; *Горлов В.Н.* Московские городской и областной совнархозы (1957-1965 гг.): противоречия становления и развития. М., 2014. 202 с.; *Мерцалов В.И.* Происхождение и эволюция реформы управления промышленностью и строительством 1957-1965 гг. Чита, 2015. 258 с.
- ⁶ *Некрасов В.Л.* «Дилемма Хрущева»: Реформы Госплана СССР, нефтехимический проект и вызовы холодной войны (вторая половина 1950-х - первая половина 1960-х гг.). М., 2019. – 174 с.
- ⁷ См., напр.: Постановление Совета Министров СССР от 4 мая 1955 г. «Об изменении порядка государственного планирования и финансирования хозяйства Союзных республик»; Постановление Совета Министров СССР от 9 августа 1955 г. «О расширении прав директоров предприятий»; Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 мая 1956 г. «О реорганизации министерств СССР в связи с передачей предприятий ряда отраслей народного хозяйства в ведение союзных республик» // Директивы КПСС и советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. 1953-1957. М., 1958. С. 400-417, 451-459, 627-630.
- ⁸ Записка Н.С. Хрущева «Некоторые соображения об улучшении организации руководства промышленностью и строительством» // Президиум ЦК КПСС. 1954-1964. Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы. Постановления. Т. 2: Постановления. 1954-1958. М., 2006. С. 537.
- ⁹ Постановление Президиума ЦК КПСС «О созыве Пленума ЦК КПСС» // Президиум ЦК КПСС. 1954-1964. Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы. Постановления. Т. 2: Постановления. 1954-1958. М., 2006. С. 539.
- ¹⁰ См.: Записка В.М. Молотова в связи с обсуждением проекта тезисов доклада Н.С. Хрущева на Президиуме ЦК КПСС // Президиум ЦК КПСС. 1954-1964. Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы. Постановления. Т. 2: Постановления. 1954-1958. М., 2006. С. 613-615.
- ¹¹ Закон о дальнейшем совершенствовании ор-

- ганизации управления промышленностью и строительством // Заседания Верховного Совета СССР 4-го созыва, седьмая сессия (7-10 мая 1957 г.): стенографический отчет. М., 1957. С. 291-297.
- ¹² Некрасов В.Л. «Дилемма Хрущева»: реформы Госплана СССР, нефтехимический проект и вызовы холодной войны (вторая половина 1950-х - первая половина 1960-х гг.). М., 2019. С. 33-38.
- ¹³ См.: Хрущев Н.С. О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством // Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва седьмая сессия (7-10 мая 1957 г.). Стенографический отчет. М., 1957. С. 43-44.
- ¹⁴ Хрущев Н.С. Речь на совещании работников сельского хозяйства областей и автономных республик северо-запада РСФСР в городе Ленинграде 22 мая 1957 г. // Н.С. Хрущев. Строительство коммунизма в СССР и развитие сельского хозяйства. В пяти томах. Т. 2. Февраль 1955 - январь 1958 г. М., 1962. С. 448.
- ¹⁵ Постановление ЦК КПСС «Об антипартийной группе Маленкова Г.М., Кагановича Л.М., Молотова В.М.» // Молотов, Маленков, Каганович, 1957. М., 1998. С. 563-568.
- ¹⁶ Советы народного хозяйства // Большая советская энциклопедия. Т. 24. Кн. 1. М., 1976. С. 50.
- ¹⁷ См.: Докладная записка начальника ЦСУ СССР В.Н. Старовского в Совет министров СССР об экономических показателях работы совнархозов в 1957-1959 гг. // Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953-1964 гг. М., 2009. С. 390.
- ¹⁸ Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ) ГАРФ. Д. А-262. Оп. 5. Д. 5021. Л. 1, 10.
- ¹⁹ ГАРФ. Ф. А-262. Оп. 5. Д. 6576. Л. 4.
- ²⁰ ГАРФ. Ф. А-262. Оп. 5. Д. 6576. Л. 6, 10.
- ²¹ ГАРФ. Ф. А-262. Оп. 5. Д. 6576. Л. 11-12.
- ²² ГАРФ. Ф. А-262. Оп. 5. Д. 5021. Л. 2-4.
- ²³ Докладная записка председателя Совета министров РСФСР М.А. Яснова в Совет министров СССР о комплектовании кадрами аппарата совнархозов // Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953-1964 гг. М., 2009. С. 175.
- ²⁴ ГАРФ. Ф. А-262. Оп. 5. Д. 5021. Л. 72.
- ²⁵ ГАРФ. Ф. А-262. Оп. 5. Д. 5021. Л. 72.
- ²⁶ ГАРФ. Ф. А-262. Оп. 5. Д. 5021. Л. 14.
- ²⁷ ГАРФ. Ф. А-262. Оп. 5. Д. 5021. Л. 89.
- ²⁸ ГАРФ. Ф. А-262. Оп. 5. Д. 5021. Л. 17.
- ²⁹ См.: ГАРФ. Ф. А-262. Оп. 5. Д. 5022. Л. 28.
- ³⁰ См.: ГАРФ. Ф. А-262. Оп. 5. Д. 5022. Л. 14.
- ³¹ ГАРФ. Ф. А-262. Оп. 5. Д. 5022. Л. 50.
- ³² ГАРФ. Ф. А-262. Оп. 5. Д. 5022. Л. 9.
- ³³ Закон о дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством // Заседания Верховного Совета СССР 4-го созыва, седьмая сессия (7-10 мая 1957 г.): стенографический отчет. М., 1957. С. 297.
- ³⁴ Положение о совете народного хозяйства экономического административного района // Директивы КПСС и советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. 1953-1957. М., 1958. С. 788.
- ³⁵ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 сентября 1957 г. «О разработке перспективного плана развития народного хозяйства СССР на 1959-1965 гг.» // Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам 1917-1957 гг. в 4 т. Т. 4. 1953-1957 гг. М., 1958. С. 783.
- ³⁶ Кузьмин И.И. О государственном плане развития народного хозяйства СССР на 1958 год // Заседание Верховного Совета СССР четвертого созыва, девятая сессия (19-21 декабря 1957 г.). Стенографический отчет. М., 1958. С. 19.
- ³⁷ РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 5.
- ³⁸ См., напр.: Докладная записка председателя Госплана СССР М. З. Сабурова председателю Совета Министров СССР И.В. Сталину о проекте тезисов и проекте доклада о пятом пятилетнем плане развития народного хозяйства на 1951-1955 гг. // Социальная политика СССР в послевоенные годы. 1947-1953 гг.: Документы и материалы. М., 2020. С. 50-51.
- ³⁹ Некрасов В.Л. «Дилемма Хрущева»: Реформы Госплана СССР, нефтехимический проект и вызовы холодной войны (вторая половина 1950-х - первая половина 1960-х гг.). М., 2019. С. 82-85.
- ⁴⁰ Российский государственный архив экономики (далее – РГАЭ) РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 8.
- ⁴¹ См.: РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 11.
- ⁴² См.: Речь товарища И.В. Сталина на предвыборном собрании избирателей Сталинского избирательного округа Москвы 9 февраля 1946 г. // Правда № 35 от 10 февраля 1946 г. С. 2; РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 13.
- ⁴³ РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 19-20.
- ⁴⁴ РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 21.
- ⁴⁵ РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 27.
- ⁴⁶ РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 30-31.
- ⁴⁷ См. РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 67.
- ⁴⁸ См. РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 110.
- ⁴⁹ РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 119-120.
- ⁵⁰ РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 75, 125.
- ⁵¹ РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 56. Д. 345. Л. 130.
- ⁵² ГАРФ. Ф. А-259. Оп. 42. Д. 505. Л. 1, 6.

**THE ROLE OF THE STATE PLANNING COMMITTEES OF THE USSR AND THE RSFSR
IN THE FIRST MONTHS OF THE REFORM OF THE SUPREME ECONOMIC COUNCIL**

© 2022 M. A. Simonov

Institute of History and Archaeology, Ural Branch of RAS, Yekaterinburg

The author examines the role of the Gosplans (State Planning Committees) of the USSR and the RSFSR in the first six months of the implementation of the Sovnarkhoz (Supreme Economic Council) reform. He analyzes the personnel appointments of N. S. Khrushchev in the planning departments, and also reveals the impact of the defeat of the «anti-party group» on the start of the reform. The author's attention is focused on the attempts of the State Planning Committees of the USSR and the RSFSR to take the initiative in managing the Sovnarkhoz at the initial stage of the reform. He argues that the Gosplan of the RSFSR was quickly pushed away from this work. An analysis of changes in the regulatory framework of the reform, as well as the additional functions assigned to the USSR State Planning Committee, and the results of two meetings at the center with representatives of the Sovnarkhoz in July and December 1957 helps to trace the direction of the beginning of the evolution of the territorial management system.

Keywords: USSR, RSFSR, State Planning Committee, Supreme Economic Council, N.S. Khrushchev, I.I. Kuzmin, N.K. Baibakov.

DOI: 10.37313/2658-4816-2022-4-3-33-43

The work was carried out within the framework of the RFBR № 20-09-00061 «The failed acceleration: the strategy and practice of the economic policy of the “Khrushchev Decade”».