

## ИЗ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ

В.Г. Кошкидько\*

### РЕФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ СССР В НАЧАЛЕ 60-х гг. XX в.

Статья посвящена исследованию процесса реорганизации регионального и местного управления в Советском Союзе на основе производственно-отраслевого принципа. Данная проблема представляет как научный, так и практический интерес, так как дает возможность учитывать опыт неудавшихся реформ в совершенствовании системы регионального и муниципального управления. На основе анализа решений, принятых высшими партийными органами, нормативных документов, печати, архивных источников рассматривается содержание реформы ее осуществление и результаты. Реформирование комитетов КПСС, советов и их исполнительных комитетов на региональном и местном уровне существенно дестабилизировало положение во многих сферах жизни страны: партийное и государственное управление в центре и на местах, управление отраслями экономики и привело к сокращению темпов развития, понижению уровня жизни населения и способствовало смене руководства СССР.

**Ключевые слова:** реформирование, региональное и местное управление, КПСС, комитеты КПСС, Советы депутатов трудящихся, исполнительные комитеты советов, производственно-отраслевой принцип, Н.С. Хрущев.

The article concerns the study of the process of reorganization of regional and local government in the Soviet Union on the basis of the principle of production branch. This problem is not only of scientific, but also practical interest, since it makes it possible to take into account the experience of failed reforms in improving the system of regional and municipal government. Based on the analysis of decisions made by the highest party bodies, regulatory documents, press, archival sources, the content of the reform, its implementation and results are considered. The reform of the CPSU committees, councils and their executive committees at the regional and local levels significantly destabilized the situation in many spheres of the country's life: party and state administration in the center

---

\* Кошкидько Владимир Григорьевич — доктор исторических наук, профессор факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; e-mail: koskikidko@spa.msu.ru

and localities, management of economic sectors and led to a reduction in the pace of development, a decrease in the standard of living of the population and contributed to a change of establishment of the USSR.

**Key words:** reformation, regional and local government, the CPSU, CPSU committees, Soviets of workers' deputies, executive committees of councils, principle of production branch, N.S. Khrushchev.

Одной из самых значительных административных реформ, проводимых в Советском Союзе в начале 1960-х гг., стала реорганизация системы регионального и местного управления. В современных условиях исследование данной проблемы является актуальным, так как дает возможность, учитывая предыдущий опыт, не допустить повторения схожих ошибок в совершенствовании управления на региональном и местном уровне.

Необходимо отметить, что в научных исследованиях постсоветского периода, посвященных преобразованиям 1962–1964 гг. нашли отражение отдельные аспекты реформирования региональных и местных органов власти на основе производственно-отраслевого принципа<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Разуваева Н.И.* Противоречия и трудности социально-экономического развития СССР в 1961–1965 гг. // Страницы истории советского общества. Факты, проблемы, люди. М., 1989; *Зубкова Е.Ю.* Общество и реформы. 1945–1964. М.: Россия молодая, 1993; *Коржихина Т.П., Фигатнер Ю.Ю.* Советская номенклатура: становление, механизмы действия // Вопросы истории. 1993. № 7. С. 25–38; Коллизии «хрущевской оттепели». Страницы отечественной истории 1953–1964 гг. XX столетия // *В.К. Криворученко, А.В. Пыжиков, В.А. Родионов.* М.: Социум, 1998; *Мохов В.П.* Эволюция региональной политической элиты России (1950–1990 гг.) Пермь: ПГТУ, 1998; *Пыжиков А.В.* Политические преобразования в СССР (1950–1960-е годы). М.: Квадрат С, 1999; *Пыжиков А.В.* О некоторых аспектах перестройки партийно-советских органов по производственному принципу (1962–1964 гг.). М.: Институт молодежи, 1999; *Коваленко С.Г.* Реформирование управления народным хозяйством России в середине 50–60-х гг. XX в. Историография проблемы // Россия и АТР. 2006. № 1. С. 156–162; *Аксютин Ю.В.* Хрущевская оттепель и общественные настроения в СССР в 1953–1964 гг. М.: РОССПЭН, 2010; *Плехова О.А.* Изменения, произошедшие в системе государственного управления СССР в годы правления Н.С. Хрущева // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 3. С. 23–31; *Хлевнюк О.В.* Роковая реформа Н.С. Хрущева: Разделение партийного аппарата и его последствия. 1962–1964 годы // Российская история. 2012. № 4. С. 164–179; *Ведерников А.В.* Реформы Н.С. Хрущева в области управления народным хозяйством СССР в 1957–1964 гг. // Международный научно-исследовательский журнал. 2013. № 8-1 (15). С. 123–125; *Он же.* Формирование региональных управленческих структур СССР в 1953–1964 гг. // Вестн. МГОУ. Сер. История и политические науки. 2014. № 4. С. 95–102. Противоречия и трудности социально-экономического развития СССР в 1961–1965 гг. // Страницы истории советского

В исследуемый период власть в республиках, краях, областях и районах страны, как и на всесоюзном уровне, была сконцентрирована у партийных комитетов соответствующих административно-территориальных образований и советских органов законодательной и исполнительной власти. Данная система управления была чрезвычайно централизована, поэтому при планировании административных реформ, предполагалось путем ограниченного внедрения принципов субсидиарности, т.е. принятия управленческих решений на наиболее оптимальном территориальном уровне, предоставить партийным организациям и органам советской власти регионального и местного уровня более широкие права в решении организационных вопросов.

Во второй половине 50-х — начале 60-х гг. шел процесс перехода от отраслевого управления промышленностью к территориально-производственному.

В 1957 г. были созданы Советы народного хозяйства, которым были переданы в управление предприятия экономических районов. С образованием совнархозов сложилась многоуровневая система управления народным хозяйством, которая существенно усложнила руководство предприятиями различных отраслей, препятствовала взаимодействию между ними в процессе производства. В ряде отраслей народного хозяйства понизилась производительность труда,

---

общества. Факты, проблемы, люди. М., 1989; *Зубкова Е.Ю.* Общество и реформы. 1945–1964. М.: Россия молодая, 1993; *Коржихина Т.П., Фигатнер Ю.Ю.* Советская номенклатура: становление, механизмы действия // Вопросы истории. 1993. № 7. С. 25–38; Коллизии «хрущевской оттепели». Страницы отечественной истории 1953–1964 гг. XX столетия // *В.К. Криворученко, А.В. Пыжиков, В.А. Родионов.* М.: «Социум», 1998; *Мохов В.П.* Эволюция региональной политической элиты России (1950–1990 гг.) Пермь: ПГТУ, 1998; *Пыжиков А.В.* Политические преобразования в СССР (1950–1960-е гг.). М.: Квадрат С, 1999; *Пыжиков А.В.* О некоторых аспектах перестройки партийно-советских органов по производственному принципу (1962–1964 гг.). М.: Институт молодежи, 1999; *Коваленко С.Г.* Реформирование управления народным хозяйством России в середине 50-х — 60-х гг. XX в. Историография проблемы // Россия и АТР. 2006. № 1. С. 156–162; *Аксютин Ю.В.* Хрущевская оттепель и общественные настроения в СССР в 1953–1964 гг. М.: РОССПЭН, 2010; *Плехова О.А.* Изменения, произошедшие в системе государственного управления СССР в годы правления Н.С. Хрущева // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 3. С. 23–31; *Хлевнюк О.В.* Роковая реформа Н.С. Хрущева: Разделение партийного аппарата и его последствия. 1962–1964 годы // Российская история. 2012. № 4. С. 164–179; *Ведерников А.В.* Реформы Н.С. Хрущева в области управления народным хозяйством СССР в 1957–1964 гг. // Международный научно-исследовательский журнал. 2013. № 8–1 (15). С. 123–125; *Он же.* Формирование региональных управленческих структур СССР в 1953–1964 гг. // Вестн. МГОУ. Сер. История и политические науки. 2014. № 4. С. 95–102.

срывались планы производства продукции ее поставки совнархозами в другие регионы<sup>2</sup>.

Изменить сложившуюся ситуацию и повысить эффективность управления, по мнению руководителей партии и государства, можно было, разделив партийные и советские органы управления регионального и местного уровня на промышленные и сельскохозяйственные по производственно-отраслевому принципу.

Эта идея была предложена Н.С. Хрущевым на заседании Президиума ЦК КПСС 20 сентября 1962 г.<sup>3</sup> По его мнению, в связи с усложнением положения в народном хозяйстве требуется улучшить партийное руководство производством во всех отраслях экономики. Территориальный принцип построения партийных и советских органов необходимо заменить производственным, а именно, разделить партийные комитеты и бюро на промышленные и сельскохозяйственные. Таким же образом нужно реорганизовать советские органы власти.

На Пленуме ЦК КПСС 19–23 ноября 1962 г. Н.С. Хрущев представил членам ЦК партии свои предложения по реформированию системы управления на региональном и местном уровне. Особое внимание было обращено на необходимость реорганизации управления в сельской местности. Он предложил заменить мелкие районы в сельской местности колхозно-совхозными управлениями, которыми должны руководить партийные комитеты производственных колхозно-совхозных объединений и разделить по производственному принципу органы советской власти<sup>4</sup>.

Что касается управления учреждениями образования, здравоохранения, культуры, находящимися на территории края или области, на которые распространялась реорганизация по производственному принципу, то руководство ими также необходимо поделить. На примере областного отдела образования он объяснял: в результате разделения один отдел будет обслуживать школы в промышленных районах, а другой отдел — обслуживать школы, находящиеся в сельской местности. Разделение руководства на-

---

<sup>2</sup> См.: Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. Серия «Документы советской истории». М.: РОССПЭН, 2009. С. 424–427.

<sup>3</sup> См.: *Хрущев Н.С.* Строительство коммунизма в СССР и развитие сельского хозяйства. М., 1963. Т. 7. С. 163–177.

<sup>4</sup> См.: Пленум ЦК КПСС 19–22 ноября 1962 года. Стенографический отчет. М.: Партиздат, 1963. С. 77.

родным образованием, здравоохранением, культурой не означает искусственного разграничения в обслуживании населения, занятого в промышленности и сельском хозяйстве, все должно было быть сделано на разумной основе<sup>5</sup>.

Предложения первого секретаря ЦК партии по реорганизации партийных и советских органов управления были одобрены членами Центрального комитета и зафиксированы в постановлении Пленума<sup>6</sup>.

В ЦК КПСС были созданы Бюро по руководству промышленностью, строительством и сельским хозяйством. Аналогичным образом было реорганизовано Бюро ЦК КПСС по РСФСР<sup>7</sup>. Решениями пленумов ЦК компартий союзных республик также были образованы отраслевые бюро<sup>8</sup>.

Президиум ЦК КПСС 20 декабря 1962 г. принял ряд Постановлений, в которых были определены ключевые направления деятельности по реорганизации руководящих партийных органов.

Постановлением «О реорганизации аппарата ЦК КПСС» вносились изменения в структуру и штаты ЦК партии. Были образованы новые отделы партийных органов: отдел ЦК КПСС; отделы органов ЦК КПСС по промышленности и по сельскому хозяйству РСФСР. Штат аппарата ЦК КПСС увеличился на 50 чел.<sup>9</sup>

Другим Постановлением для координации деятельности партийных организаций Узбекской, Таджикской, Киргизской, Туркменской ССР и Чимкентской области Казахской ССР было образовано Среднеазиатское бюро ЦК КПСС. Его основной задачей было осуществление непосредственного руководства деятельностью хозяйственных организаций Среднеазиатского экономического района и созданного в нем совнархоза<sup>10</sup>.

Базовым документом, в котором были изложены конкретные параметры преобразования партийных органов в республиках, краях и областях страны стало Постановление Президиума ЦК КПСС

---

<sup>5</sup> См.: Хрущев Н.С. Строительство коммунизма в СССР и развитие сельского хозяйства. Т. 7. С. 172.

<sup>6</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференции и Пленумов ЦК. (1898–1988). 9-е изд. Т. 10. М.: Политиздат, 1986. С. 292–293.

<sup>7</sup> Российский государственный архив новейшей истории (РГАНИ). Ф. 3. Оп. 22. Д. 42. Л. 73; Д. 272. Л. 71–78.

<sup>8</sup> РГАНИ Ф. 5. Оп. 31. Д. 188. Л. 1–136.

<sup>9</sup> См.: Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 479–484.

<sup>10</sup> См.: Там же. С. 489.

«О реорганизации руководящих партийных органов в областях, краях, автономных и союзных республиках»<sup>11</sup>.

Президиумом ЦК КПСС было принято решение:

а) об образовании в 5 краях и 70 областях двух самостоятельных партийных организаций и соответствующих краевых и областных комитетов партии по руководству промышленностью и строительством и по руководству сельским хозяйством;

б) о сохранении без изменений краевых и областных комитетов в 11 автономных республиках, в одном крае и 30 областях, в экономике которых преобладает или промышленное, или сельскохозяйственное производство;

в) о создании в Целинном, Западно-Казахстанском и Южно-Казахстанском крайкомах партии бюро крайкомов по руководству промышленностью и строительством и о преобразовании 11 обкомов, входящих в края, в обкомы партии по руководству сельским хозяйством;

г) о создании в ЦК компартий союзных республик по два бюро: бюро ЦК компартии союзной республики по руководству промышленностью и строительством и бюро ЦК компартии союзной республики по руководству сельским хозяйством;

д) о создании в обкомах партии 9 автономных республик РСФСР по два бюро: бюро обкома по руководству промышленностью и строительством и бюро обкома по руководству сельским хозяйством;

е) об образовании в ЦК компартий союзных республик президиумов ЦК и сохранении в обкомах партии 9 автономных республик бюро обкомов для решения общереспубликанских вопросов и координации действий отраслевых бюро;

ж) об образовании вместо нынешних сельских райкомов партии 1536 партийных комитетов производственных колхозно-совхозных управлений и о преобразовании райкомов партии 157 северных, таежных и горных районов в партийные комитеты;

з) о создании 386 зональных промышленно-производственных партийных комитетов<sup>12</sup>.

Президиум ЦК КПСС поддержал проект указа Президиума Верховного Совета РСФСР о реорганизации советских органов в краях и областях РСФСР.

---

<sup>11</sup> См.: Там же. С. 487–493.

<sup>12</sup> Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 488.

В декабре-январе 1963 г. состоялись партийные конференции городских, районных в городах, областных и краевых промышленных и сельскохозяйственных организаций, а также конференции колхозно-совхозных производственных управлений, на которых были избраны новые руководящие партийные органы<sup>13</sup>.

Во время реформирования произошли количественные и качественные изменения в партийном аппарате и его деятельности. К апрелю 1963 г. номенклатура ЦК КПСС существенно превосходила общее число номенклатурных должностей установленных в 1956 г. и насчитывала 18 651 должность (6876 — по учетной номенклатуре)<sup>14</sup>.

В связи с решениями ноябрьского пленума ЦК КПСС изменилось административно-территориальное деление СССР. Произошло укрупнение административных образований. На территории АССР, краев, областей и автономных областей появились 122 промышленных районов и укрупненные сельские районы, объединившие, как правило, от 2 до 5 прежних сельских районов в границах территориальных колхозно-совхозных производственных управлений. Общее число районов в конце 1962 — начале 1963 г. сократилось с 3421 до 1711<sup>15</sup>.

Как развивался процесс реорганизации на принципах территориального производственного управления местных советов и их исполнительных комитетов, и каковы его результаты, рассмотрим на примере РСФСР.

Основные параметры построения местных советских органов РСФСР по производственному принципу были определены в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1962 г. «О реорганизации краевых, областных и районных Советов депутатов трудящихся РСФСР»<sup>16</sup>.

Краевые и областные промышленные и сельские Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты были образованы в 5 краях и 37 областях РСФСР.

Преобразования не затронули краевые, областные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты в Хабаровском

---

<sup>13</sup> Правда. 1963. 7 января.

<sup>14</sup> См.: Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 15.

<sup>15</sup> Список районов, упраздненных в связи с укреплением сельских и образованием промышленных районов // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1963. № 5. Ст. 87.

<sup>16</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 52. Ст. 781.

крае, 12 областях и в 5 автономных областях союзной республики, так как эти регионы имели выраженную либо промышленную, либо сельскохозяйственную экономическую ориентацию.

Руководство предприятиями и организациями, отнесенными к ведению промышленных и сельских краевых, областных Советов и их исполкомов осуществлялось ими непосредственно либо через Советы депутатов городов, либо через Советы промышленных и сельских районов и их исполнительные комитеты. А руководство сельскохозяйственным производством осуществлялось через производственные колхозно-совхозные управления сельскими краевыми, областными Советами депутатов и их исполкомами.

До новых выборов промышленные и сельские краевые, областные Советы депутатов формировались из числа депутатов действующих Советов. Их избирательные округа отходили соответственно либо к промышленному, либо к сельскому краевому, областному Совету депутатов. Аналогично формировались районные Советы депутатов сельских и промышленных районов.

Исполкомы краевых, областных Советов депутатов в тех регионах, где деление руководящих органов по производственному принципу не производилось, были, как и прежде, подотчетны избравшим их Советам депутатов. А исполкомы районных Советов сельских и промышленных районов отныне отчитывались перед избравшими их Советами депутатов и исполкомами сельских или промышленных краевых, областных Советов.

Советом Министров РСФСР определялась численность штатов и структура исполкомов сельских и промышленных областных, краевых Советов депутатов и исполкомов районных Советов депутатов сельских и промышленных районов.

До конца 1962 г. исполкомы краевых, областных Советов депутатов краев и областей, в которых образовывалось по два самостоятельных Совета депутатов, должны были провести сессии краевых, областных Советов депутатов для избрания новых исполкомов и постоянных комиссий, образования отделов и управлений исполкомов, а также утверждения их руководителей. А последующие сессии промышленных и сельских краевых, областных Советов депутатов должны были быть созваны уже сформированными исполкомами соответствующих Советов депутатов трудящихся.

Исполкомы краевых, областных Советов депутатов должны были провести в декабре 1962 г. — январе 1963 г. организационные

сессии районных Советов депутатов укрупненных сельских районов и вновь образуемых промышленных районов<sup>17</sup>.

Положения данного Указа Президиума Верховного Совета РСФСР были утверждены Законом РСФСР 5 апреля 1963 г.<sup>18</sup>

По результатам конференций в регионах РСФСР, на которые распространялась реорганизация по производственно-отраслевому принципу, были сформированы соответствующим образом разделенные руководящие органы Советов.

Результаты проведенных преобразований изложены в Докладной записке отдела по вопросам работы советов Президиума Верховного Совета РСФСР о некоторых итогах перестройки советских органов РСФСР по производственному принципу. В записке отмечалось, что в 5 краях и 37 областях образованы промышленные и сельские краевые, областные советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты. В Хабаровском крае, 12 областях и 5 автономных областях сохранены единые краевой и областные советы.

Вместо ранее имевшихся 1946 районов создано 111 промышленных и 938 сельских районов, из которых 795 укрупнены до границ производственных колхозно-совхозных управлений, а остальные 143 — северные, высокогорные и отдаленные районы — оставлены, как правило, в прежних границах. В ходе реорганизации советских органов 124 города районного подчинения и 9 рабочих поселков преобразованы в города краевого, областного и республиканского (АССР) подчинения.

Промышленные и сельские краевые, областные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты были образованы в 5 краях и 37 областях РСФСР. Единые краевой и областные Советы депутатов сохранялись в Хабаровском крае, 12 областях и 5 автономных областях.

Произошли изменения на районном уровне. На базе 1946-и районов РСФСР было образовано 111 промышленных и 938 сельских районов, из которых 795 укрупнены до границ производственных колхозно-совхозных управлений, а остальные 143 — северные, высокогорные и отдаленные районы — оставались, как правило, в прежних границах»<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 52. Ст. 781.

<sup>18</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1963. № 14. Ст. 245.

<sup>19</sup> Региональная политика Н. С.Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 503.

В докладе приводятся данные об изменениях в составе депутатского корпуса местных Советов, исполкомов и их руководителей. Обращается внимание на то, что «количество депутатов в местных советах по сравнению с 1961 г. увеличилось на 64 948 чел. В марте 1963 г. в состав 26 095 местных советов республики (до перестройки было 26 973 совета) избрано 1 036 385 депутатов. Увеличилось число депутатов, непосредственно занятых в производстве. Изменился и состав исполнительных комитетов, избранных на первых сессиях местных советов. И в исполкомы советов избрано больше депутатов, непосредственно связанных с сельскохозяйственным или промышленным производством.

В ходе реорганизации и прошедших выборов в местные советы обновился состав председателей, заместителей председателей и секретарей исполкомов примерно на одну треть. Впервые избрано 23,5% председателей, 58,1% заместителей председателей и 19% секретарей исполкомов. Среди председателей исполкомов краевых и областных советов 96,1% имеют высшее образование; 99,1% председателей райисполкомов и 88,9% председателей горисполкомов имеют высшее и среднее образование<sup>20</sup>.

Во всех краях и областях, где было решено образовать по два Совета депутатов, разграничивалась сфера деятельности между промышленными и сельскими краевыми, областными Советами депутатов, определялись состав и границы сельских районов, распределялись предприятия и социально-культурные учреждения.

В целом по РСФСР, можно говорить о некотором увеличении численности работников советских органов и качественном улучшении руководящих кадров.

В годовщину ноябрьского пленума орган ЦК КПСС «Правда» так оценила опыт проведения реформы: «Жизнь полностью подтверждает правильность ленинского курса партии, ее Центрального комитета. Перестройка партийного руководства народным хозяйством, создание четкой и стройной системы хозяйственного управления снизу доверху положительно сказываются на успешном выполнении семилетнего плана»<sup>21</sup>.

Однако реальное положение дел выглядело менее оптимистично.

Как отмечалось выше, целями реорганизации аппарата по производственному принципу было улучшение партийного руководства промышленностью и сельским хозяйством. Но как свидетельствуют

---

<sup>20</sup> Там же. С. 504.

<sup>21</sup> Правда. 1963. 18 ноября.

документы (докладные записки первых секретарей обкомов, крайкомов в ЦК КПСС, переписка первых секретарей промышленных и сельских обкомов КПСС и др.), на практике этого добиться было очень сложно. Промышленный и сельский аппарат КПСС одного региона имел различные цели и интересы, их компетенции часто пересекались, они использовали одну ресурсную базу, и это являлось причиной многих противоречий. Имели место конфликтные ситуации между руководителями отраслевых партийных органов. Чаще всего они возникали по вопросам использования ресурсов, производственной базы региона и разделения подчиненности хозяйственных объектов<sup>22</sup>. Значительные неудобства создавала практика выделения в сельской местности промышленных зон, находившихся в ведении горкомов, в результате чего такие предприятия оказывались разбросанными на большой территории в значительном удалении от промышленно-производственных парткомов, которым они подчинялись.

Разделение партийных структур оказывало негативное воздействие на региональную систему управления. Но в большей степени оно сказывалось на деятельности местных районных структур, которые непосредственно взаимодействовали с населением.

В печати и заявлениях советских граждан все чаще стал ставиться вопрос о недостатках укрупнения сельских районов и необходимости расширения прав и улучшения деятельности Советов, действующих в сельской местности во всех сферах жизнеобеспечения населения, об укреплении их квалифицированными кадрами. В этом плане представляет интерес информационная сводка писем граждан в газету «Сельская жизнь» о недостатках административно-территориальных преобразований на районном и поселенческом уровне<sup>23</sup>.

25 сентября 1963 г. заведующие отделами партийных органов ЦК КПСС по сельскому хозяйству и промышленности РСФСР направили в бюро ЦК КПСС по РСФСР записку, в которой указывается, что в работе советских органов после перестройки по производственному принципу возникают некоторые затруднения, и что установленная структура аппарата краевых, областных, районных советских органов нуждается в дальнейшем улучшении<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> См.: Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 511–518, 528–530.

<sup>23</sup> См.: Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 497–502.

<sup>24</sup> Докладная записка о некоторых итогах перестройки советских органов РСФСР по производственному принципу // Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 509–511.

В записке приводятся многочисленные факты из различных краев, областей, районов РСФСР, свидетельствующие о проблемах, возникших в управленческой деятельности Советов депутатов и их исполнительных комитетов после реорганизации, с одной стороны, и проблемах населения, проживающего на подведомственных территориях, с другой. Обобщая изложенные факты, можно выделить следующие проблемы:

1. В некоторых регионах единые для всех структурные подразделения, но подчиненные промышленным облисполкомам, порой игнорировали интересы жителей села, имелись случаи ухудшения обслуживания автомобильным транспортом предприятий и организаций, подведомственных сельским облисполкомам.

2. Многие сельские и городские поселения в результате укрупнения сельских районов и смены подчиненности городов и поселков оказались удалены от районных центров и городов областного подчинения на значительное расстояние, что осложняло руководство колхозами и предприятиями и создавало трудности для социального и культурно-бытового обслуживания населения.

3. Произошло сокращение ассигнований на проведение сессий местных Советов депутатов трудящихся РСФСР по сравнению с прошлым годом, так как в марте текущего года в бюджет были внесены поправки в связи с упразднением значительного количества сельских районов.

4. Имело место несовершенство организационной структуры торговых организаций в ряде городов и сельских районов республики, параллелизм в их работе.

5. Областные отделы здравоохранения, подчиненные промышленным облисполкомам, не всегда проявляли должную заботу о расширении сети сельских лечебных учреждений, а в некоторых местах под различными предлогами даже стали закрывать сельские участковые больницы.

6. Большинство областных и краевых исполкомов предлагают расширить права сельских и поселковых Советов и передать им ряд функций, выполняемых в настоящее время райисполкомами и их отделами, а также создать административные комиссии при исполкомах поселковых и сельских Советов.

7. В результате изменения экономического районирования центр управления промышленностью удалялся от предприятия порой на сотни километров, поэтому возникла потребность в дальнейшем упорядочении административного деления, так как поступили просьбы о частичных изменениях в административном

делении от областных партийных и советских органов Якутской АССР, Новгородской, Вологодской, Магаданской областей.

Данные факты свидетельствуют, что реорганизация системы управления на региональном и местном уровне в 1962–1964 гг. не только не решила поставленных задач, но и в значительной степени в результате смешения функций партийных, советских и хозяйственных органов дезорганизовала управленческие процессы на всех уровнях.

Отметим наиболее характерные черты созданной системы управления на региональном и местном уровнях.

Разделенные по отраслевому принципу партийные и советские органы довольно часто решали самостоятельно одни и те же управленческие задачи, не всегда взаимодействуя, что негативно сказывалось на результатах деятельности предприятий и учреждений.

Руководство промышленностью в регионах партийными и советскими органами управления пересекалось с управленческой деятельностью совнархозов сфере производства. Это порой приводило к ослаблению процесса управления экономикой региона.

Существенно вырос аппарат республиканских, областных и краевых партийных и советских органов власти. Возросли бюрократические и финансовые издержки в системе регионального и местного управления, что было совершенно неизбежным в существовавших условиях при заданных параметрах реорганизации.

Реорганизацией органов власти был запущен процесс перестановки кадров, что не позволяло им сосредоточиться на решении актуальных задач хозяйственного развития республики, области, края, района. Это сказывалось на моральном состоянии работников, снижало эффективность их труда.

В результате реорганизации район как единое целое, как административно-хозяйственная единица оказался фактически разорванным на части в партийном и государственном отношении. Это существенно затрудняло согласованное действие партийных, советских и хозяйственных органов при решении политических и экономических задач. Вопрос о том, кто должен заниматься конкретно районными органами, ведающими торговлей, коммунально-бытовыми предприятиями, народным образованием, здравоохранением, культурно-просветительными учреждениями стал предметом спора между парткомами производственных, колхозно-совхозных управлений и промышленно-производственными парткомами.

Промышленные зоны были выделены из сельских районов произвольно, поэтому производственные объекты оказались рас-

пределены по нескольким районам и находились на значительном расстоянии от партийных комитетов и друг от друга, а это серьезно затрудняло партийное руководство промышленными предприятиями.

В связи с укрупнением сельских районов и значительным удалением райцентров от сельсоветов, работа райисполкомов по обслуживанию населения значительно усложнилась. В некоторых регионах административный центр удалялся на расстояние десятков и даже сотен километров. Для населения ухудшилась транспортная доступность местных органов власти и усложнился порядок получения социальных услуг. Возникали трудности при решении многих вопросов правового, культурно-бытового характера, гражданских правоотношений.

Перестройка партийных и советских органов 1962–1964 гг. привела к дестабилизации системы управления и показала несостоятельность искусственных, непродуманных преобразований, которые стали одной из основных причин отставки Н.С. Хрущева.

## Литература

*Аксютин Ю.В.* Хрущевская оттепель и общественные настроения в СССР в 1953–1964 гг. М.: РОССПЭН, 2010.

*Ведерников А.В.* Реформы Н.С. Хрущева в области управления народным хозяйством СССР в 1957–1964 гг. // Международный научно-исследовательский журнал. 2013. № 8–1 (15).

*Ведерников А.В.* Формирование региональных управленческих структур СССР в 1953–1964 гг. // Вестн. МГОУ. Сер. История и политические науки. 2014. № 4. С. 95–102.

*Зубкова Е.Ю.* Общество и реформы. 1945–1964. М.: Россия молодая, 1993.

Коллизии «хрущевской оттепели». Страницы отечественной истории 1953–1964 гг. XX столетия // *Криворученко В.К., Пыжиков А.В., Родионов В.А.* М.: Изд-во Социум, 1998.

*Коваленко С.Г.* Реформирование управления народным хозяйством России в середине 50-х — 60-х гг. XX в. Историография проблемы // Россия и АТР. 2006. № 1. С. 156–162.

*Коржихина Т.П., Фигатнер Ю.Ю.* Советская номенклатура: становление, механизмы действия // Вопросы истории. 1993. № 7. С. 25–38.

*Мохов В.П.* Эволюция региональной политической элиты России (1950–1990 гг.). Пермь: ПГТУ, 1998.

*Плехова О.А.* Изменения, произошедшие в системе государственного управления СССР в годы правления Н. С. Хрущева // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 3. С. 23–31.

*Пыжиков А.В.* Политические преобразования в СССР (1950–1960-е гг.). М.: Квадрат С, 1999.

*Пыжиков А.В.* О некоторых аспектах перестройки партийно-советских органов по производственному принципу (1962–1964 гг.). М.: Ин-т молодежи, 1999.

*Разуваева Н.И.* Противоречия и трудности социально-экономического развития СССР в 1961–1965 гг. // Страницы истории советского общества. Факты, проблемы, люди. М., 1989.

Региональная политика Н. С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. (Сер. Документы советской истории). М.: РОССПЭН, 2009.

*Хлевнюк О.В.* Роковая реформа Н.С. Хрущева: Разделение партийного аппарата и его последствия. 1962–1964 гг. // Российская история. 2012. № 4. С. 164–179.

*Хрущев Н.С.* Строительство коммунизма в СССР и развитие сельского хозяйства. М.: Госполитиздат, 1963. Т. 7.