

21. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СССР В 1965–1984 гг.

21.2–21.3. Особенности функционирования партийного и государственного аппарата в СССР

В 1964 году СССР возглавил Л. И. Брежнев, секретарь ЦК КПСС, член Президиума ЦК с 1957 г., председатель Верховного Совета СССР с 1960 г., являвшийся ставленником партийно-государственной бюрократии, заинтересованной в стабильности высшего политического руководства и жесткой централизации управления, которая позволяла контролировать кадровый состав номенклатуры и советское общество.

Председателем Совета Министров стал Косыгин Алексей Николаевич, председателем Президиума Верховного Совета СССР – Подгорный Николай Викторович.

Положение политического лидера СССР укреплялось за счет ослабления позиций его личных соперников и продвижения по карьере протежируемых лиц, в число которых входили Кириленко, Кунаев, Соломенцев, Тихонов, Трапезников, Черненко, Щелоков, Щербицкий. К 1965 г. единство парторганизаций всех уровней, а также советских, профсоюзных и комсомольских структур было восстановлено.

XXIII съезд КПСС реорганизовал политические формы руководства страной, исключив из Устава партии пункт об обязательной сменяемости кадров в партийных органах, восстановив вместо Президиума Политбюро ЦК и избрав генерального секретаря.

К 1981 г. численность КПСС превысила 16 700 000 человек. Политическая власть сосредоточилась в исполнительных органах партии.

Прямые выборы в КПСС сохранились только на первичном уровне. Члены вышестоящих партийных органов, участники съездов партии избирались посредством делегатов от нижестоящих организаций. Партийные съезды собирались каждые пять лет для одобрения внешнеполитического курса и основных направлений реализации пятилетних планов.

Состав ЦК постоянно расширялся, однако его значение в принятии решений неуклонно снижалось. Пленумы ЦК КПСС собирались дважды в год. Реальное руководство принадлежало Политбюро, начальникам отделов и секторов аппарата ЦК КПСС.

Изменения в составе Политбюро или Секретариата происходили на пленумах ЦК. В 1980 г. средний возраст членов Политбюро превысил 70 лет. Партийный и государственный аппарат срастались на всех уровнях власти. В 1982 г. в Политбюро ЦК КПСС входили:

- председатель Президиума Верховного Совета СССР Л. И. Брежнев
- председатель Совмина СССР Н. А. Тихонов
- министр иностранных дел А. А. Громыко
- министр обороны Д. Ф. Устинов
- председатель КГБ Ю. В. Андропов

Среди кандидатов в члены Политбюро находились:

- первый заместитель председателя Совмина СССР Кузнецов
- министр культуры Демичев
- председатель Совмина РСФСР Соломенцев

В 1981 году XXVI съезд КПСС включил в состав членов и кандидатов в члены Политбюро секретарей ЦК, Московского городского комитета и первых секретарей ЦК компартий Украины, Белоруссии, Азербайджана, Грузии, Казахстана и Узбекистана.

Правотворческую деятельность Политбюро узаконила практика принятия совместных постановлений ЦК КПСС и Совмина СССР. Верховный Совет СССР и его Президиум выполняли законоутверждающую и законопубликующую функции, оформляя партийные решения. Верховный Совет не контролировал деятельность Совета министров СССР.

Структура аппарата ЦК КПСС во многом дублировала систему органов государственного управления, ключевые решения министерств и ведомств согласовывались с соответствующими секторами, отделами аппарата ЦК, при необходимости – с Секретариатом и, наконец, с Политбюро. Деятельность правоохранительных органов курировал Административный отдел ЦК КПСС.

Особая роль в осуществлении политического управления страной принадлежала КГБ СССР, в аппарате которого числились 5 главных управлений: разведки, контрразведки, погранохраны, спецсвязи и охраны Конституции – и 11 технических управлений, около 90 тысяч штатных сотрудников.

Механизм согласования действий партийных, государственных и общественных органов действовал на всех уровнях местного управления. Регламент областного комитета партии предусматривал постоянное присутствие на его заседаниях заведующих отделами, председателя контрольно-ревизионной комиссии партийной организации, редактора областной газеты, первого или второго секретаря обкома ВЛКСМ, начальника управления КГБ, прокурора области, начальника управления внутренних дел облисполкома или их заместителей.

В 1965 году сентябрьский Пленум ЦК КПСС подвел итоги дискуссий о дальнейших путях развития страны. Не меняя основ административно-командного управления, высшее партийное руководство санкционировало проведение экономической реформы, сокращавшей адресное директивное планирование и расширявшей оперативно-хозяйственную самостоятельность предприятий. Одновременно правительство осуществило административную централизацию, упразднило совнархозы и восстановило промышленные министерства, укрепило положение крупных госкомитетов.

Частичное реформирование управления промышленностью позитивно отразилось на результатах 8-й пятилетки.

В 1970 г. по инициативе Косыгина, сторонника введения элементов рынка и приоритетного развития легкой промышленности, был основан Институт управления народным хозяйством, ориентировавший слушателей на технократические ценности и прагматическое решение политических проблем.

Попытка перехода от принудительной мотивации труда к материальной разрушала плановую систему, экономические реформы провоцировали политический кризис социализма в условиях «холодной войны», навязанной СССР.

В 1972–1973 гг. в экономике произошло утверждение консервативных тенденций и выдвижение приоритетов, выражавшихся Брежневым и Сусловым, членом Политбюро, руководившим сферами идеологии, культуры и образования.

В 1976 г. XXV съезд КПСС окончательно утвердил новые приоритеты в экономической политике государства: развитие тяжелой промышленности, сельского хозяйства и освоение Сибири. Однако развитие экономики сдерживал ведомственный монополизм, ставший следствием утверждения с 1930-х гг. принципа вертикального подчинения в системе министерского планирования и управления.

Советская система государственного управления эволюционировала путем создания новых структур, перераспределения ответственности, изменения системы показателей, не соответствующая новому объему регулирования общественных и экономических связей в СССР.

С 1973 г. главные управления министерств ликвидировались, устанавливались прямые отношения министерств с производственными объединениями и предприятиями.

Министерства занимались перспективным и годовым планированием, определяя основные направления, пропорции, темпы развития отдельных отраслей народного хозяйства.

Недостатки централизованного планирования отчасти компенсировались экспериментами по рационализации труда, интенсификации и повышению эффективности производства.

Права и оперативные полномочия производственных объединений медленно и непоследовательно расширялись. Согласование интересов отдельных территорий

и ведомств осуществлялось посредством советов директоров, штабов по координации и контролю за строительством, постоянных и временных партийных групп.

Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» рекомендовало более 200 показателей, касавшихся всех направлений деятельности предприятий и подлежащих утверждению вышестоящими органами, предполагавших установление и последующий контроль за соблюдением массы производственных и финансовых нормативов.

Не отражавший состояние хозяйственной деятельности показатель «валовой продукции» заменялся показателем «нормативно чистой продукции».

Постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР от 14 июня 1983 г. были введены новые критерии по выполнению плановых заданий, по объему реализованной продукции, качеству продукции, росту производительности труда, снижению затрат, повышению технического уровня производства.

В годы 9-й пятилетки (1971–1975 гг.) экономический рост в СССР фактически прекратился. В основе экономики, подчиненной интересам ВПК, находились традиционные отрасли по производству промышленной продукции с использованием колоссальных объемов природного сырья.

Со второй половины 1970-х гг. стали сказываться демографические последствия Великой Отечественной войны. Переписи 1959–1979 гг. зафиксировали устойчивую тенденцию к снижению рождаемости (на 25%) и увеличению смертности (на 15%). Прирост трудоспособного населения сократился до 0,25% в год.

Валовой прирост продукции в сельском хозяйстве неуклонно снижался – в годы 8-й пятилетки на 21%, в годы 11-й пятилетки на 6 % – несмотря на крупные бюджетные дотации. Сельское население постоянно сокращалось из-за оттока людей в города, где к 1980 г. проживали свыше 163 млн человек.

Одной из главных проблем экономики СССР оставался товарный дефицит, касавшийся не только производства промышленных товаров массового потребления, но и крупного промышленного производства. Производители в условиях реализации планов хозяйственного развития не были заинтересованы в поддержании высокого качества товаров.

К 1980 г. число общесоюзных и союзно-республиканских министерств и госкомитетов выросло до 100. Общая численность управленцев составила 18 млн человек, из них около 1,6 млн работали в высших и средних звеньях министерств, 11,5 млн входили в аппараты управления предприятий и организаций, 3,5 млн представляли технический и обслуживающий персонал.

На содержание аппарата управления к середине 1980-х гг. ежегодно выделялись свыше 40 млрд рублей или 10% государственного бюджета.

Со времени деятельности совнархозов в регионах складывались многочисленные номенклатурные кланы. Источником личного обогащения привилегированного слоя советских граждан стали злоупотребления должностями, взяточничество, приписки, протекционизм, объективным следствием которых становились политическая пассивность, гражданская апатия, неприятие коммунистических лозунгов и призывов в широких слоях советского общества.

12 ноября 1982 г. ЦК КПСС единогласно утвердил Андропова Юрия Владимировича генеральным секретарем ЦК КПСС и преемником Брежнева. 23 ноября сессия Верховного Совета СССР избрала Андропова членом Президиума Верховного Совета СССР, 16 июня 1983 г. – его председателем. Вторым лицом в государстве стал член Политбюро, руководитель Общего отдела ЦК КПСС Черненко. В партийном и государственном аппарате, включая органы госбезопасности, прошли кадровые перестановки и обновления.

За 15 месяцев руководства Андропова сменились 37 первых секретарей республиканских ЦК, обкомов и крайкомов, 18 начальников союзных министерств и ведомств.

Андропов стремился усовершенствовать систему государственного управления на основе ограниченной и контролируемой децентрализации в директивно-плановой системе хозяйствования, способствуя постепенному развитию в СССР многоукладной экономики и введению рыночных отношений.

Для разработки новых путей развития экономики в ЦК КПСС был создан Экономический отдел. ЦК КПСС и Совмин СССР приняли ряд совместных постановлений о мерах по регулированию развития отраслей промышленности посредством исключительно экономических методов, о повышении роли трудовых коллективов. Одновременно в стране усилилась ответственность за антисоветскую деятельность.

Для остановки роста теневой спекулятивной экономики и коррупции была инициирована кампания за укрепление «партийной, государственной и трудовой дисциплины».

1 декабря 1982 г. газета «Правда» сообщила о заседании Политбюро, посвященном обсуждению писем трудящихся, недовольных противоправными действиями органов и должностных лиц. КГБ организовал серию показательных судебных процессов, которые способствовали дискредитации сложившейся системы власти и управления. Умеренные преобразования привели к увеличению темпов прироста валового продукта в СССР до 3,5%.

13 февраля 1984 г. место лидера в партии и государстве занял Черненко. Реализация политического курса Андропова остановилась. Накануне XXVII съезда КПСС Черненко опубликовал статью «На уровень требований развитого социализма. Некоторые актуальные проблемы теории, стратегии и тактики КПСС», в которой обозначил перспективы строительства социализма в СССР и обосновал необходимость активизации политических и идеологических методов руководства партией.

В начале 1985 г. консервативное большинство Политбюро ЦК не позволило больному Черненко оставить свой пост, однако 10 февраля вопрос о преемстве власти возник вновь.