

С. И. Шаров.

Пятилетний план и плановая работа¹.

Задачи дальнейшего углубления и уточнения методологии планирования.

Методологический перелом и под'ем, данный пятилетним планом, должен послужить исходным пунктом дальнейшей методологической работы, путь которой еще длинен и труден. Прежде, чем попытаться наметить здесь важнейшие очередные задачи, необходимо отвести один упрек, который делается пятилетнему плану со стороны некоторых экономистов-кон'юнктуристов,—упрек тому напряжению,—без каких-либо резервов,—с которым даны его отдельные элементы, и отсутствию в нем точных балансов спроса и предложения, и, следовательно, недостаточной страховке в нем хозяйства от затруднений и даже кризисов, а его самого—от изменений.

Конечно, «в борьбе за плановое начало мы стремимся к такому построению народного хозяйства, при котором, во-первых, благодаря соразмерности частей и научной выработанности методов производства и распределения, при правильном согласовании с объективными материальными ресурсами и наличной рабочей силой, достигается максимальный производственный успех с минимумом затрат и в минимальные сроки времени, во-вторых, вся хозяйственная система конструируется таким образом, благодаря гармоничности своих частей, что обеспечивает плавный ход всего механизма, без кризисов и срывов»². Но на пути к такому построению мы находимся, если не «в первоначальном этапе», как было в 1924 г., когда т. Кржижановским были написаны цитированные строки, то во всяком случае в этапах, не так еще близких к цели.

«Опыт планового руководства»—говорит резолюция XV Партийного Съезда о директивах по составлению нашего пятилетнего плана,—«доказал, что плановые предположения не раз нуждались в более или менее существенных поправках, что реальный план неизбежно складывается органически и в меру действительного роста организованности народного хозяйства, и в меру увеличивающейся возможности точного учета и предвидения на основе растущего обобществления экономики страны. Зависимость от урожая и невозможность его предварительного точного статистического охвата; зависимость от рыноч-

ной стихии, которая все более взнуздывается плановым началом, но еще не укладывается целиком в его рамки; колебания кон'юнктуры мирового рынка и зависимость от этого последнего; наконец, вне-экономические факторы, связанные, в первую очередь, с враждебным капиталистическим окружением и отражающиеся как на экономических отношениях с границей, так и на экономических отношениях внутри страны,—все это обуславливает собою относительность значения плановых и цифровых предположений».

«Плановость»—в смысле полной плавности и бесперебойности хода народного хозяйства, в смысле совершенно безболезненной динамики его элементов, не может быть еще обеспечена в настоящее время.

Но тем необходимее плановость в смысле четкости в формулировке задач и в смысле ясности в выборе путей и в расчете средств их разрешения.

В атмосфере, насыщенной электричеством великих социальных конфликтов, великих гроз, нет мер, гарантирующих бескрезисность. Но мало того. Великие задачи вообще не разрешаются без напряжения, без затруднений и без колебания равновесия. И в планах, направленных на разрешение великих задач, вполне возможно и иногда необходимо сознательно идти не только на резкую напряженность, но и на частные кризисы и, в исключительных случаях, даже на риск некоторого общего кризиса, если помимо нет пути к цели.

Вопрос в том, на каких участках своего движения и при каких условиях можно и нужно решаться идти, не взирая на грозящие кризисы, и как преодолевать их и выходить из них?

План сложной технической реконструкции и сложной социальной реорганизации не может быть составлен с точностью расписания поездов. Исполнение такого плана есть в то же время его корректирование.

Возвращаясь к вопросу о балансе производства и потребления необходимо отметить, что в наших условиях кризис перепроизводства вообще не страшен. Да и в буржуазном строе, метод «продавать и производить» побит практическим методом «производить и продавать».

Кризис недопроизводства всегда неприятен, часто тяжел, иногда опасен, в отдельных случаях—губителен. Вопрос в важности фронта, который захватывается кризисом, в широте захвата, глубине и длительности кризиса. Частный кризис на второстепенном участке хозяйства часто не только не симптом и не предвестник общего расстройств, но единственный способ избежать кризиса на главном участке.

План, не сбалансированный в своем существе,—это, конечно, не план. Но в ряде случаев нет никакой надобности в количественных балансах по всему фронту спроса и предложения, а необходимо только указание организационных мероприятий по линии удовлетворения потребности. Баланс, необходимый плану в настоящих условиях народного хозяйства, есть баланс удовлетворения основных нужд страны на

¹ Продолжение. См. «Плановое Хозяйство» № 10, 1929 г.

² Отчет Госплана за 1921/23 г. «Введение» Г. М. Кржижановского, стр. 3—4.

фронте ее индустриализации. Конечно, чем полнее при этом будут удовлетворены и второстепенные ее нужды, чем меньше будет осложнений, перебоев, трудностей во всем движении народного хозяйства, тем лучше. Но вопрос в плановой работе, если ее понимаешь как организационно-хозяйственную, а не как конъюнктурно-прогностическую, ставится не о том, как сбалансироваться, т.-е. сложатся в равновесие, производство и потребление, а о том, как их сбалансировать, т.-е. с каким размещением центров тяжести установить их равновесие, удовлетворив одни нужды полностью, другие — скупно, третьи — оставив во все без удовлетворения.

Здесь вопрос переходит в плоскость оценки положения.

И вот как раз оценка положения представляется одним из тех элементов плановой работы, в отношении которых необходимо методологическое уточнение, хотя принципиальный вопрос и достаточно ясен.

Всякий план есть акт субъективный в том смысле, что он принадлежит определенному субъекту — единоличному или коллективному, преследующему свои субъективные цели. Всякий план есть непосредственная интеллектуальная подготовка данным субъектом его вмешательства в определенную среду и действий в ней, направленных к тому, чтобы изменить ее определенным образом.

И первым шагом этой подготовки является разведка этой среды, производимая с точки зрения данной цели, а затем ее оценка, т. е. фиксация ее существеннейших с точки зрения данной цели моментов, с одной стороны, благоприятных ей, с другой стороны, неблагоприятных, взвешивание их сравнительной силы и составление определенного вывода о их взаимоотношении и значении. В оценку входит и учет своих сил, и расчет их возможных дальнейших убыли и нарастания, и соображения о вероятном будущем «самотечном» развитии событий, если их представить самим себе без вмешательства в них.

Такая или иная оценка положения служит базой для наметки тех задач, которые в направлении к данной цели можно поставить себе в пределах пространства, поддающегося конкретному обзору, и в пределах времени, поддающегося конкретному исчислению, и базой для выбора путей, которыми эти задачи проще и скорее разрешить, для расчета тех сил и средств, которые надо ввести в действие, и для определения срока, который необходим для осуществления этих задач.

Оценка положения фактически лежала в основе всех великих планов разного содержания, которые знает история, будь то удавшиеся планы, называя по вождям, как планы Александра Македонского, Ленина, или неудавшиеся планы — Ганнибала, Спартака.

Ленин дал примеры оценки положения, изумительные по смелости и верности, как апрельские тезисы 1927 г., судьба которых очень ярко показала, что «вещи необыкновенные людям обыкновенным кажутся несбыточными, пока не сбудутся», и как статья о продналоге 1921 г., особенно поучительная в методологическом отношении

с точки зрения уяснения принципов собственно хозяйственного, а не только политического планирования.

Отчетливой и твердой оценкой положения обычно начинаются и все послеленинские плановые документы наших высших директивных органов.

Как на образец составления и изложения оценки обстановки, можно указать на политический отчет Центрального Комитета XV Съезду Партии, постановления которого легли в основу нашей современной хозяйственной политики, отражаемой пятилетним планом, — отчета, где докладчик (тов. Сталин), приведя ряд наиболее важных фактических данных, с сравнительно не многочисленными цифрами о состоянии мирового хозяйства и о состоянии и движении народного хозяйства СССР, из сопоставления и анализа этих данных делает заключение, непосредственно подводящие к формулировке задач для ближайшего будущего.

Для правильной оценки сложной обстановки, какой является народное хозяйство целой страны, участвующей в мировом хозяйстве, нужно, конечно, очень большое знание, знание в двойном смысле — в объективном — как запас сведений, собранных относительно данной именно обстановки, и в субъективном — как общего запаса сведений у лиц, дающих оценку. Но и самого огромного знания, одного самого по себе, здесь недостаточно, а нужна специфически работающая, анализирующая и конструирующая мысль. Как говорил еще Демокрит — «важна не столько полнота знания, сколько полнота разумения». Необходимо подчеркнуть, что то знание хозяйственной обстановки, которое необходимо для ее правильной оценки, вовсе не укладывается в трафарете цифровых рядов за определенное количество лет: в одних случаях справочные данные за прошлые годы совсем не требуются, в других — необходимы углубленные экскурсии в историю и не только для прослеживания фактов, но и за готовыми уроками.

И еще необходимо подчеркнуть, что составление планов — это не спокойная исследовательская работа, которая делается до тех пор, пока с академической обстоятельностью и точностью изучит свой предмет, — это управленческая работа, которая должна охватить своим пониманием и своими расчетами время, не желающее и не могущее ждать, и которая требуется ко времени и при просрочке теряет смысл.

Пятилетний план, хотя его методология и не формулирована в нем, отправной своей частью имеет вдумчивую оценку исходного положения, широко и тщательно изученного. Но необходимо отметить, что эта оценка не суммирована и не систематизирована в особый раздел плана, а разбросана по отдельным главам и страницам его изложения.

Очень содержательная и прекрасно изложенная вторая часть вступления к плану — в 1-м его томе — «Общая оценка народно-хозяйственного уровня СССР» является шагом несомненного вступления на путь составления комплексной оценки всей хозяйственной обстановки,

с которой план имеет дело. Думается, что по опыту этого шага в дальнейшем нашей плановой работе необходимо твердо принять порядок целостного ее изложения и что в собственно методологических наших исканиях необходимо уделить самое тщательное внимание установлению стандарта ее изложения. Это установление—дело, конечно, не легкое. Как иллюстрацию подхода к нему, конечно, субъективного, можно дать такую наметку. Если бы план привел главные фактические данные о состоянии народного хозяйства и затем дал их анализ и сопоставление их связи и их значения с точки зрения интересов социалистического строительства и технической реконструкции, являющейся неотъемлемым элементом этого строительства, то указанная глава «Плана», конечно, разрослась бы и составила специальный раздел, но зато она подвела бы непосредственно к четкой формулировке задач пятилетия, и все дальнейшие части плана выиграла бы в ясности, которая в свою очередь является неотъемлемым элементом конструктивной убедительности. Упомянутое «Вступление» ярко указывает узкие места нашего народного хозяйства, совершенно правильно выдвигает задачи их преодоления, но обходит молчанием ряд геофизических, технических, социально-бытовых моментов хозяйственного положения, четкая отметка которых представляется очень важной с точки зрения выбора путей и расчета средств для преодоления этих узких мест и с точки зрения усвоения плана его исполнителями.

«Вступление» указывает, например, на черную металлургию, как на момент нашей отсталости и как на «узкое» место нашего народно-хозяйственного развития, и затем план—в разных своих местах—излагает программу строительства новых металлургических заводов, реконструкции имеющихся, расширения продукции черного металла. Но эта программа, тщательно продуманная и просчитанная, не имеет того фона и той перспективы в рисунке, которые создают целостную и рельефную картину. Если бы план раньше, чем излагать эту программу, указал наши главные железорудные месторождения с характеристикой запасов руд по количеству, качеству, удободобываемости, указал главные рудники с действительной и возможной в настоящее время их добычей и дефекты их оборудования, указал их транспортные связи с районами добычи металлургического топлива, с характеристикой качества последнего, указал главнейшие действующие металлургические заводы, их фактическую и возможную в настоящих условиях производительность, виды и качество их продукции и дефекты их оборудования и постановки на них дела, указал технические достижения лучших из них и технические достижения Германской и Американской черной металлургии, дал характеристику потребления у нас черного металла и характеристику потребности в нем по количеству и качеству, в связи с назначением, осветил состояние промышленных разведок, вооруженность нашу квалифицированными работниками, указал их организации для проектирования, строительства и ведения новых предприятий и дал свои выводы из этого обзора, —

это было бы тою оценкою положения, которая послужила бы отчетливой базой для установления и четкой формулировки задач на пятилетие в области металлургии и для программы мероприятий, разрешающих эти задачи.

Сейчас программа нового металлургического строительства и новых производственных металлургических заданий звучит в плане как некоторое продолжение, начало и обоснования которого приходится искать в других трудах описательного и проектировочного характера.

Необходимо принять, что в комплексном плане всего народного хозяйства — пятилетнем ли, годовом ли, многолетнем ли, генеральном ли, — оценка исходного положения должна даваться целостно и связно по всем отраслям народного хозяйства, в их органическом сцеплении, хотя против этого и будет сохраняющиеся пока склонность специалистов-отраслевиков обособлять свои построения и превращать комплексные планы в сборники механически соединенных отраслевых планов. Особенно надо отметить, что в составе оценки должна обязательно быть включена характеристика аппарата хозяйственного управления, к которой наш план сделал пока только первый подготовительный шаг, выдвинув проблему кадров.

Трудности работы как по установлению самой схемы, составлению и изложению оценки, так и по собиранию для нее необходимых данных, несомненно, окупятся ее результатом.

Трудности четкой оценки положения особенно велики в области сельского хозяйства, в планировании которого вообще имеется много больше методологических недоработок, неясностей и недоразумений, чем в планировании других отраслей народного хозяйства.

Ниспровержение фетиша «исторических тенденций» и «количественных эмпирических показателей» только сбросило путы с методологической мысли, но, конечно, еще не разрешило всех ее задач.

Начать с того, что ряд понятий и терминов, которыми оперируют сельско-хозяйственные экономисты, заключают в себе кучу условностей, относительно которых нет еще общей условленности.

Когда едущие в отпуск советские работники глядят из окна вагона на копающуюся в грядках вырытого картофеля курносую черную свинку с ровным и крепким туловищем на коротких ногах, то взорам зоотехника определенно является бесспорный отпрыск славной беркширской породы, взорам финансового инспектора—несомненный объект обложения, перед специалистом по мясу из Наркомторга ходит экспортный бэкон, а в глазах у сельско-хозяйственного экономиста двоятся и троится,—то ли это основной капитал сельского хозяйства, то ли оборотный, то ли продукция. Такие термины, как аграрное перенаселение, как капитальные вложения, с которыми постоянно оперируют сельско-хозяйственные планы, толкуются при ближайшем их определении весьма различно.

Если в ряде случаев практически можно сговариваться, не договариваясь до полной точности, то относительно важнейших понятий,

как основные и оборотные капиталы, капитальные вложения, необходимо будет в дальнейшем условиться.

Возвращаясь к вопросу об оценке исходного положения в сельском хозяйстве, приходится настаивать на ее комплексности, на производстве единого связного смотра всем существенным моментам этого положения и при том во взаимоотношении сельского хозяйства с другими отраслями народного хозяйства. Именно отсутствием такого смотра приходится объяснить некоторый недостаток внимания нашего пятилетнего плана к животноводству.

Методологические недочеты в подходе к оценке исходного положения дают себя чувствовать и в двух важнейших вопросах зернового хозяйства: в вопросе под'ема урожайности и в вопросе расширения посевных площадей.

Вопросы под'ема урожайности в пятилетнем плане освещены весьма скупо. Собственно говоря, план ограничивается утверждением, что повышение урожая на 35% за пять лет возможно: «в таком вопросе, как повышение урожайности на 35% не было серьезных возражений против того, что современное состояние наших агрономических знаний дает возможность повысить урожайность на такой процент. Говорили наоборот, что со стороны технической нет препятствий и к удвоению урожая. Мало кто спорил против того, что главная масса намеченных мероприятий вполне доступна середняцким и бедняцким хозяйствам. Спор шел лишь о том, достаточно ли будет умения и организованности, чтобы ознакомить массу крестьянства с этими мероприятиями, убедить ее в их целесообразности и суметь организовать для проведения этих мероприятий»¹.

План не приводит всех этих мероприятий, но в другом месте² указывает, как средний процент под'ема урожайности варьируется по отдельным союзным республикам и по культурам, при чем дает большую точность показателей: для УССР—28,5%, для РСФСР—23,5%. План обещает дать «сводный план порайонного осуществления требований декрета» под'ема урожайности³. Указанные проценты основаны на тщательных расчетах, но расчеты эти в плане не приведены: «Контрольные цифры пятилетнего плана народного хозяйства и культурного строительства РСФСР» дают эти расчеты в более развернутом виде⁴. В этих расчетах даны интересные показатели возможных процентов прироста урожайности по различным культурам, в различных районах, от различных мероприятий. Но очень характерно, что на шести страницах нет ни одной абсолютной цифры—одни проценты—и нет ни одной строки анализа наличной урожайности и ее условий. Между тем для устранения всякого недоумения, необходимо, прежде всего,

¹ Пятилетний план народного хозяйства строительства СССР. Изд. «Плановое Хозяйство», т. II, ч. I, стр. 315.

² Там же, стр. 297.

³ Там же, стр. 296.

⁴ Стр. 255—267.

устранение его причин; для решения вопроса о под'еме необходимо знать узкие места и барьеры, которые останавливают под'ем; для укрепления цепи надо знать ее слабые звенья и не для чего укреплять сильные звенья, если в цепи останутся слабые звенья.

Но на страницах, посвященных проблеме под'ема урожайности, мы не находим ни указания высшей и средней фактической урожайности отдельных культур в отдельных районах, ни указания тех факторов, которыми в действительности слагается высшая, средняя, низшая урожайность, ни обзора всех возможных путей ее под'ема со сравнением их бытовой и финансовой доступности,—вообще не находим действительной оценки исходного положения. Характерно, кстати сказать, что весь очерк ни одного слова не говорит о навозе, который является лучшим комбинированным удобрением и который, вследствие неправильности его хранения и выветривания его в поле до запашки, теряет значительную часть своих полезных качеств, и который, кроме того, в массовом количестве обращается на отопление.

При освещении проблемы расширения посевных площадей ни в народно-хозяйственном плане, составленном Госпланом СССР, ни в контрольных цифрах пятилетнего плана, составленных Госпланом РСФСР, мы не найдем ни указания площади фактически имеющихся пахотных земель, ни, тем более, анализа возможности увеличения их засеваемости, не найдем ни указания площади земель, могущих быть обращенными под пашни, ни, тем более, соображений о положительных и отрицательных сторонах обращения их в пашни, не найдем обзора тех моментов, которые в последние годы вели к расширению и к сокращению посевных площадей в тех или иных социальных группах земледельческого населения, ни тех моментов, которые ставят предел расширению посевных площадей, вообще или достаточно эффективному их расширению, а эффективность расширения необходимо учитывать потому, что плохая обработка и плохой посев на большой площади дает худший количественный результат в смысле продукции, чем хорошая обработка и хороший посев на меньшей площади.

Необходимо отметить, что в проектировке обобществления сельского хозяйства, той коллективизации крестьянских «дворов», которая слитно с увеличением сельско-хозяйственной продукции представляется основным заданием пятилетия,—план не охарактеризовал различных направлений и стимулов обобществления, не дал ни перечня, ни анализа отдельных видов мероприятий, не наметил подхода к отдельным группам земледельческого населения, не коснулся вопроса об основах неделимости основных капиталов коллективов. Взять хотя бы трактор—одну из основ и под'ема, и коллективизации сельского хозяйства—ведь, даже тип распространяемого у нас трактора является типом трактора для мелкой фермы. Обладает ли тракторная колонна при таких размерах тракторов свойством действительной «технической» неделимости, а сам трактор наибольшим соответствием большим пахотным площадям.

При всем сдвиге, происшедшем в области планирования сельского хозяйства, наши методологические задачи в этой области остаются очень большими и остаются главными.

И думается, что в дальнейших общих плановых работах по сельскому хозяйству следовало бы сделать еще один кардинальный поворот и подъем: решительно перейти к постановке в центре сельскохозяйственных проблем—проблем освоения и использования земельных угодий для получения необходимого количества продукции требуемого состава. Представления о «землеобеспеченности» крестьянского двора, о его же «обеспеченности» тяговой силой должны уступить свое место представлению об обеспеченности земли человеческой силой, прочими силовыми ресурсами, орудиями и об организации этой рабочей силы, где в кадры наемных совхозных рабочих, где в товарищеские коллективы, где с оставлением ее еще на некоторое время в виде индивидуальных хозяйств, все более и более охватываемых влиянием пролетарской государственности.

Огромные методологические работы предстоят также в области единого финансового плана. План отмечает, что он «не предлагает радикальной реконструкции финансовой системы»¹. Но и оставаясь на ближайшие годы в границах существующей системы, придется на ее основах ближе подойти к проблеме единого финансового плана. Для этого придется тщательно рассмотреть вопрос об отдельных составляющих этого плана. То, что советское народное хозяйство в общем счете мыслится в рамках такого единого финансового плана, в настоящей стадии его развития нисколько не отмечает наличности и специфичности его частей, а, напротив, требует уточнения их функций и взаимоотношений. В советском хозяйственном строе общегосударственный бюджет, местный бюджет, хозрасчетные средства государственных предприятий, государственный кредит, самообложение, ресурсы кооперативных объединений, средства населения, вовлеченные в систему регулируемых и контролируемых государством операций, — представляют единое целое. Но тем важнее, чтобы они правильно сочетали свои действия, чтобы они действовали в точной определенной сфере, в точно определенных направлениях, на точно определенных основаниях. Законченная выработка состава показателей такого плана, порядка их обоснования, формуляров для изложения финальных цифр представляется весьма сложным, но необходимым и неотложным делом.

Органы планосоставления.

Работа над пятилетним планом подчеркнула необходимость большей четкости как во взаимоотношениях между собой плановых органов—Госплана СССР, Госпланов союзных и автономных республик, Крайпланов и Облпланов, так и во взаимоотношениях общих плано-

¹ Пятилетний план развития народного хозяйства СССР. Том II, часть II, стр. 315.

вых органов—органов комплексного планирования—с ведомственными органами, подчеркнула необходимость пересмотра как системы разделения и объединения труда в планосоставлении, так и структуры плановых органов. И еще до окончательного завершения работы над пятилетним планом председатель Госплана СССР официально поставил эти вопросы на рассмотрение плановых работников.

Вопросы эти сложные; подход к ним у каждого свой, и поэтому решения для них предлагаются многочисленные и разнообразные, и, несомненно, прежде, чем откристаллизуются окончательно необходимые пути разрешения этих вопросов, потребуется еще немало времени.

На подобие того, и, отчасти, в продолжение того, как боролись в плановой работе система мышления пассивно-генетическая и система мышления активно-телеологическая, и системы промежуточные, так и теперь сталкиваются отчетливые крайние мнения, исходящие из противоположных точек зрения и последовательно доходящие до конечных выводов; между ними умещаются взгляды, либо колеблющиеся то туда, то сюда, либо заранее ищущие не чистых решений, а какого-либо наиболее приемлемого практического компромисса, упуская из виду, что компромисс, который очень часто, конечно, является в последнем счете неизбежным, должен для своей продуктивности быть действительно делом последнего, хотя и не запоздалого, счета и результатом сопоставления чистых решений после полного их выявления.

Разногласия идут по всему фронту существеннейших вопросов. И есть течение, которое связывает задачу пересмотра структуры только плановых органов и взаимоотношений в планосоставлении с обязательным пересмотром всего правительственного аппарата и всей системы управления, считая нецелесообразной самую постановку вопроса о каком-либо улучшении в плановых аппаратах и плановой работе вне этого капитального пересмотра.

О том, что структура нашего аппарата неудовлетворительна, что каркас советского государственного строя покрыт кучей административных архаизмов и нескладностей, что его обрастание учреждениями происходило стихийно и бесплано, что многие наши Наркоматы представляют копию старых царских министерств,—обо всем этом подробно говорить нет надобности. По существу все основное по этому вопросу сказано еще Лениным. И, конечно, необходимо продолжать ту работу систематического и углубленного анализа нашего аппарата, которую начал Ленин и которую его смерть остановила после первого же шага—статей о рабоче-крестьянской инспекции, идеи которых по сей час не нашли еще полной реализации. Но Ленин же указывал на необходимость вести перестройку без спешки и суеты. И хотя это, конечно не значит—тянуть и затягивать дело, но звучит как решительное предостережение против назначения слишком коротких сроков для общего пересмотра. Именно, в виду этого предостережения другие течения, высказываясь тоже за немедленный приступ к этому пересмотру, настаивают, что в положении общих плановых органов, обособленно

взятых, есть стороны, которыми необходимо заняться независимо от того, как будет поставлена и каким темпом пойдет работа по общему пересмотру, и что продумывание и проведение изменений в структуре и деятельности плановых органов будет очень существенной и полезной частью общего пересмотра, и эти изменения с теми или иными дальнейшими поправками войдут в состав общей реорганизации. Откладывать же вопрос об общих плановых органах нельзя потому, что на очереди у них стоит не только развитие пятилетнего плана ежегодными планами, приобретающими крайне ответственное значение, но и составление генерального плана, который теперь после пятилетнего плана уже никем не мыслится, как статистическая экстраполяция на три пятилетия вперед, а понимается всеми плановыми работниками как программа разрешения генеральной задачи развития производительных сил и обобществления производства и распределения в максимальном размере, поддающемся конкретному расчету в настоящих условиях.

Приспособление планового аппарата к выполнению этой громадной работы столкнется, конечно, с вопросами о взаимоотношениях общих плановых аппаратов с ведомствами, из которых некоторые являются также в существе своей деятельности плановыми аппаратами, и иные, как ВСНХ СССР и НКФ, весьма мощными плановыми аппаратами, и здесь потребуются уточнение функций и разделение труда. Но полного пересмотра нет возможности выполнить до приступа к составлению генерального плана. Этой возможности нет прежде всего за недостатком времени. Но дело не только в недостатке времени. Можно смело сказать, что до углубления в проблемы генерального плана, до наметки их разрешения, суждение о необходимых коренных изменениях в аппарате не будет иметь достаточно прочных оснований. Не генеральный план будет создан новым аппаратом, а новый аппарат создан будет генеральным планом.

Борясь за улучшения в системе плановых органов и плановой работы, вне немедленной связи этих улучшений с проблемой общей реорганизации всего правительственного аппарата, необходимо прежде всего, как это необходимо было бы и при этой связи, твердо усложниться относительно понимания самой природы плановой работы. Вопросы, кому делать и как делать, решаются в зависимости от вопроса, что делать. А вопрос природы плановой работы все еще, несмотря на опыт с пятилетним планом, толкуется по-разному.

Из понимания плана, как прогноза, как выявления пути развития, непреложно данного историческими тенденциями, естественно вытекает понимание плановой работы, как работы, по существу, исследовательской. Из понимания плана, как системы хозяйственных решений, преследующих определенные задачи, поставленные субъективной волей в направлении ее цели, вытекает понимание плановой работы как работы, по существу, управленческой. То противопоставление управления и планирования, которое представляется совершенно пра-

вильным с первой точки зрения, является совершенно несообразным со второй точки зрения, в которой планирование есть необходимая и неизменная составная часть управления. Эта точка зрения, конечно, ни в какой мере не клонится к умалению значения научных методов и научных знаний в плановой работе. Напротив, она целиком стоит на базе научности управления вообще. Она принимает в отдельных случаях и необходимость для планового аппарата производить собственные научные исследования, оговаривая, однако, что такие исследования в плановой работе являются только средством получить материал для работы по существу, а не самым существом этой работы.

С первой точки зрения плановые органы представляются автономными научными коллективами, имеющими своим назначением консультацию оперативным органам, со второй, плановые органы являются каждый вспомогательно-подготовительным аппаратом при определенном оперативном органе, т.е. при органе, принимающем хозяйственные решения и распоряжающемся людским составом, орудиями и материалами. План, кто бы его ни составлял, практически принадлежит тому, кто может реально проводить его в исполнение и кто принимается за это реальное исполнение. Плановые аппараты, организованные в особые учреждения, нужны оперативным руководителям только как помощник в подготовке и разработке решений и нужны только потому, что эти руководители, при известных размерах и известной сложности дела, занятые непосредственным распоряжением людьми, орудиями, материалами, устанавливая их качественный и количественный состав, следя за их движением к цели, внося в это движение порядок, не имеют возможности разработать в требуемой подробности своих плановых предположений, не могут единолично сами ни собрать и ни систематизировать в достаточной полноте справочных сведений, рисующих обстановку, ни достаточно конкретизировать в деталях тех идей, которые они кладут в основу своих действий. Каждый крестьянин имеет план своего хозяйства, охватывающий его на ряд лет и в отраслевом, и районном разрезах. Но он лично сам, один, выясняет состояние этого хозяйства, определяет его сильные и слабые места, расценивает сравнительную важность отдельных нужд, взвешивает возможности их удовлетворения и ставит в определенной очередности определенные проблемы, намечая исполнение некоторых из них на годы вперед и не нуждаясь для своих расчетов не только в посторонней помощи, но даже и в записях, нося все свои проекты расширения посевных площадей, видоизменения состава культур, увеличения поголовья скота, завоза оборудования и предметов потребления, капитального строительства в своей голове. А государство вынуждено для составления и фиксации таких проектов отделять тысячи работников, производить громадные расчетные работы, сопоставлять, и принимать сложнейшие соображения и заключения и тратить горы бумаги на писание и печатание толстых документов—книг, без которых оно неминуемо запуталось бы в делах.

С вопросов о существовании плановой работы и о взаимоотношениях плановых аппаратов с оперативными непосредственно связывается вопрос о системе разработки плановых проблем сложно-составного хозяйства. Советское народное хозяйство имеет единое общее руководство—руководство коммунистической партии—и имеет целостную общую организацию. Но в настоящих условиях, в условиях незаконченной еще классовой борьбы, недостаточной еще изученности производительных сил, не сглаженных еще бытовых особенностей отдельных районов, не вполне определившихся еще методов разрешения частных задач, народное хозяйство ведется на основе децентрализованного хозяйственного расчета, находящего свое применение и в постановке производства, и в системе финансирования, где этот принцип ярко воплощен местным бюджетом. Система децентрализованного хозрасчета выделяет отдельные части всего хозяйства в специфически оформленные хозяйственные единицы, с самостоятельной, в заранее установленных границах, организацией финансов и управления, и доверяет их ведение органам, пользующимся самостоятельными оперативными правами, доводимыми в отдельных вопросах до сравнительно широкой автономии. Эта система не опрокидывает системы единого плана всего народного хозяйства всей страны, но создает специфические вопросы о порядке планосоставления, вопросы по-разному разрешаемые с разных точек зрения. С одной точки зрения единая система хозяйственного плана должна создаваться снизу движением вверх по соответствующим восходящим инстанциям аргументированных планов оптимального развития нижних хозрасчетных единиц, с последующей проверкой и увязкой их в предположения высших единиц, а затем еще высших, пока не создается общий план всего народного хозяйства. С другой точки зрения, поскольку существует система децентрализованного хозрасчета, должны существовать и фактически существуют специальные планы отдельных хозрасчетных единиц, но не планы нижних инстанций связываются и объединяются в план высшей инстанции, а, наоборот, план высшей инстанции предшествует им и они вытекают из него. План не составляется снизу вверх, а развивается сверху вниз. Конечно, всякая плановая работа всегда нуждается для своих построений в таких или иных разведках и всякая высшая инстанция в разведывательной части плана составления почти всегда нуждается в справках и в соображениях нижних инстанций. Но эти справки и соображения, как бы обстоятельны они не были, являются для нее лишь материалом для плана, и по большей части, лишь частью материала, необходимого для плана. От разных нижних инстанций они требуются по разным вопросам и с разной подробностью, а иногда можно бывает вовсе обойтись без них. Действительные планы нижних инстанций могут быть составлены лишь после плана высшей инстанции, из которого они могут почерпнуть твердые качественные установки и количественные придержки для своих наметок и расчетов.

В условиях децентрализованного хозрасчета план высшей инстанции, оценивая обстановку всего хозяйства в целом, намечая его общие задачи, проектируя меры их разрешения, должен в то же время содержать в себе все указания, чтобы непосредственные руководители подчиненных, хозрасчетно поставленных хозяйственных единиц имели твердые отправные точки и четкие линии для своего хозяйствования и, значит, для составления планов своего хозяйства, которые, таким образом, следуя качественным установкам и количественным придержкам планов высшего охвата, конкретизируют, детализуют и дополняют их применительно к особенностям данных хозяйственных единиц, в пределах управленческих полномочий их оперативных руководителей, и именно таким образом входят в систему единого плана всего народного хозяйства.

Разный характер обеих установок работы находит выражение и в том, что при первой—собирается для дальнейшей обработки в порядке критического синтеза фактический материал в возможно большем объеме и за возможно больший срок. За цифрами динамических и статистических показаний запускается в темную воду статистики, в которой они плавают, длинный и густо сплетенный невод, чтобы не ускользнула ни одна рыбецка,—потому что заранее признается невозможным установить, окажется ли она нужной или ненужной; при втором же методе, собираются для переработки в порядке анализа только те данные, которые характеризуют исходное положение в его существенных чертах, при чем в отдельных случаях эти данные могут иметь и далеко уходящее в глубь времени содержание. Здесь, продолжая сравнение,—при свете прожектора, направленного в воду, высматривается и бьется острой крупной рыба, которая заранее намечается как предмет улова.

Тот же разный характер установок работы ведет к разнице в структурных наметках. С первой точки зрения плановые аппараты должны составлять независимую от оперативных аппаратов особую систему своего рода, некоего смешанного кооперативно-наркоматского характера, с подведомственностью их Госплану СССР; со второй точки зрения каждый из них непосредственно, прямо и исключительно подчинен определенному данному оперативно-управленческому органу. По первому пониманию высшие плановые инстанции руководят нижними плановыми инстанциями, указывают их структуру и порядок работы; по второму пониманию высшие плановые инстанции предъявляют управленческо-оперативным органам свои требования на материалы для плана своего порядка, и эти органы обязаны представлять этот материал, и затем должны, на основе плана высшего охвата, планово вести свое хозяйство, а какой аппарат они создадут у себя, чтобы удовлетворять требованиям сверху на плановые материалы и чтобы составить свои планы,—в этом высшие плановые органы давать могут только советы. Вторая точка зрения открывает плановым органам высших инстанций в сущности также возможность руководства нис-

шими органами, но путем не прямого приказа, а путем вовлечения в свою систему хозяйственного мышления. Если плановый орган продуктивно и экономично поставит свои вопросы, даст ясные формулы для итоговых и для аргументирующих таблиц, если он даст относительно структуры совет, в котором соединятся знание качества работы отдельных плановых аппаратов, правильное сопоставление этого качества с характером их организации и верный учет конкретных особенностей данного хозяйства, он тем самым осуществит руководство и окажется на высоте в руководстве. Со второй точки зрения для планового аппарата необходимо иметь твердо обеспеченную возможность получить в решающих моментах своей работы через распорядительно-оперативный орган, при котором он состоит, указания директивных органов—соответствующих партийных комитетов или их бюро; с первой точки зрения путь связи с партийными органами остается неясным. Вторая точка зрения четко фиксирует ответственность за плановую работу, первая распыляет эту ответственность. Успех дальнейшей плановой работы в огромной мере зависит от того, в какой чистоте принята будет вторая точка зрения по всем указанным моментам.

Что касается основных вопросов в выработке целесообразной структуры плановых органов, то об этих вопросах приходится говорить типовым порядком в применении к таким аппаратам, которые состоят не из одного и не двух—трех лиц, а имеют более или менее значительную группу работников и могут подбирать из готовых запасов или в своей практической работе формировать работников подходящего направления и качества, как Госпланы Союза, союзных республик, краевых и областных плановых комиссий, и некоторые плановые комиссии автономных республик и округов. Плановая работа в волостном (районном, кантонном) масштабе и в масштабе отдельных селений, хотя она и теперь ведется и будет и впредь вестись, едва ли будет требовать создания для нее аппарата из нескольких человек.

Как общий принцип структурного порядка, необходимо утвердить в организации плановых аппаратов принцип единоначалия. Каждый плановый работник должен иметь, конечно, право и возможность свободно высказать свое мнение по разработанному им вопросу, но как в распределении работы, так и в докладах от имени планового аппарата, ответственность на себя должен брать его начальник. Это—вопрос простой и практикой уже решенный в положительном смысле.

Много сложнее и действительно очень сложным представляется вопрос о сгруппировании работников. Каждая хозяйственная проблема может быть и обыкновенно должна быть рассмотрена в разрезе социальных секторов, в разрезе районов,—в разрезе отраслей народного хозяйства и в разрезе функции хозяйствования.

Как разделить и как сочетать разработку проблем по этим разрезам, как разделить и как соединить работников для работы в этих разрезах,—этот вопрос очень труден для рационального решения.

В крупных плановых аппаратах по большей части образовалось деление на секции, с твердо прикрепленным к каждой составом работников,—деление обыкновенно принципиально нечеткое, с видимым преобладанием отраслевого основания, но с примесью и других. Имеются секции для разработки вопросов по главным отраслям народного хозяйства—сельскому хозяйству, промышленности, транспорту, жилищному делу и коммунальному благоустройству, и, на ряду с ними, секции социально-секторального характера—кооперативная, и функционального характера—строительства, финансирования, труда, и секции районного сектора, трактующие районы в целостном комплексе их хозяйства. Секции отливаются в застывшие формы и резко обособляются одна от другой, и поэтому, проработка вопросов становится громоздкой при необходимости рассматривать их и в одной секции, и в другой, а, вместе с тем, голос одной секции часто приобретает такой вес, что рассмотрение вопроса в другой секции становится излишним, или же, при равном весе, в результате получаются или пререкания, или «согласование» на почве взаимных уступок, вытекающих не из согласованного понимания дела, а из желания добиться какого-нибудь соглашения.

Думается, конечно, хотя эта мысль еще и остается дискуссионной, что правильного решения вопроса о структуре плановых аппаратов приходится искать не в частичном пересмотре состава секций и их взаимоотношений и не в твердом признании одной секции господствующей, а других вспомогательными, а в полной ликвидации секций и в переходе к работе через ответственных исполнителей, в специальном сочетании в немногочисленные группы для рассмотрения и разрешения отдельных проблем. При этом в составе работников целесообразно провести определенное различие между плановиками-конструкторами, членами плановых комиссий, ответственными за постановку и решение плановых проблем с точки зрения интересов всего народного хозяйства, и между специалистами-консультантами, ответственными только за технические справки и заключения по соответствующим отраслевым вопросам. Образование групп по проблемам должно происходить таким образом, чтобы определенный член Плановой Комиссии, наиболее компетентный в данном круге вопросов, нес ответственность за разработку определенной проблемы и, ведя руководство соответствующей группы, имел в последней в качестве соратников—членов Комиссии, основным образом занятых в соседних проблемах, и необходимых специалистов, и в то же время входил в качестве соратника в другие группы, работающие над проблемами, в разработке которых полезны его опыт и знание. Этот метод работы требует очень внимательной распорядительной деятельности со стороны руководителя аппарата, и составления четкого плана для работы этого аппарата, но за то при удаче обещает большой успех. Практика плановой работы спорадически прибегает к этому методу и пользовалась им и при составлении пятилетнего плана.

Специальным вопросом организации плановых органов является вопрос объединения с ними статистических органов. Проводимое сейчас упразднение статистических органов, как самостоятельных, и включение их в систему плановых аппаратов, конечно, решительным образом усилит влияние последних на статистическую работу. Однако, это объединение требует очень большой осмотрительности в практическом решении структурных вопросов. Дело в том, что этим объединением не ликвидируется и не может быть ликвидирована резкая разница между статистической работой и плановой работой по их существу и по требованиям, предъявляемым той и другой к исполнителям. Плановая работа — это работа по формулировке хозяйственных задач и по уяснению путей, средств, сроков их разрешения; статистическая работа — это работа по наблюдению явлений, по систематизации наблюдений, по классификации явлений, — конечно, с известной их квалификацией, но без постановки задач на будущее и без наметки решений. Плановая работа может и должна оперировать статистическими материалами только для себя и только в пределах, необходимых для практического составления плана; статистическая работа оперирует материалами, как раз не для себя, а для сторонних потребителей, и должна иметь в виду интересы не только текущего составления плана, но и преемственного освещения факторов и моментов меняющегося значения.

Поэтому, организационное объединение статистических и плановых аппаратов никоим образом не должно идти под таким углом, чтобы механически связать между собой как можно больше плановых и статистических работ и как можно больше отдельных ячеек, имеющих теперь раздельно и параллельно в плановых и статистических органах, и никоим образом не под тем углом, чтобы возложить плановую и статистическую работу на одних и тех же работников.

Существо дела заключается в том, чтобы те учетные работы, которые требуются для составления планов, стали для статистических работников не побочными и не второстепенными, а основными и первоочередными. Необходимо, чтобы статистики усвоили активный подход к собиранию и изучению фактов, которые особенно важны для планосоставления; необходимо, чтобы статистики усилили в своей работе элемент экономического анализа и экономической квалификации явлений; наконец, важно, чтобы плановые работники своевременно предупреждали статистических о тех явлениях, на учет которых необходимо обратить особое внимание в интересах работы по составлению планов; и, чтобы плановыми работниками заблаговременно устанавливался, при участии статистических, тот стандарт табличного и текстового изложения плановых документов, в соответствии с которым должны систематизироваться статистические данные. Та часть работы по составлению плана, которая относится к изложению данных о наличном или минувшем состоянии народного хозяйства и которая фактически состоит в перенесении статистических данных из

соответствующих справочных ведомостей в таблицы плана, должно выполняться, разумеется, непосредственно статистиками; вместе с тем, последние должны сохранить функции обслуживания справочными сведениями не только плановых работников данного планового органа, но и плановых работников других плановых органов, а также и спрос других хозяйственных и научных органов.

В связи с теми вопросами и моментами, на которых зиждется планирование, необходимо расширить круг собирания сведений о народном хозяйстве и в отдельных частях ввести дополнительную систематизацию важнейших данных. Экономическая статистика в настоящем ее виде недостаточна для плановой работы. Для плановых органов необходимо располагать данными полного и связного учета геофизических элементов, с одной стороны, и организационными и технико-экономическими показателями — с другой. Статистика в плановых органах должна превратиться именно в учет как социально-статистических, так и геофизических и организационно-технических данных. Вместе с тем, учет конъюнктуры должен превратиться в учет исполнения планов и их влияния на движение всего народного хозяйства.

Объединенные органы планирования и учета, являясь в основном существе плановыми органами, должны в силу двойственности содержания и приемов своей работы делиться на два основных сектора, — первый — планово-конструкторский, и второй — учета естественных ресурсов, экономики и техники.

Внутренняя структура обоих отделов вовсе не должна быть непременно одной и той же. Однако, независимо от этой структуры, необходимо поддержание взаимной связи между руководящими работниками обоих отделов, занятыми в вопросах одних и тех же отраслей народного хозяйства. Эта взаимная связь должна быть проведена путем общей работы в Методологическом Бюро всего аппарата и живым контактом при обсуждении специальных вопросов собирания и обработки фактических материалов и при анализе фактического состояния народного хозяйства в соответствующих отраслях.

Четкое разделение Планово-Конструкторского отдела от Учетного необходимо во всех плановых органах. В особенности следует подчеркнуть его необходимость для таких аппаратов, где количественный состав плановиков-конструкторов не велик и где он недостаточно прочен. В таких аппаратах плановики-конструкторы, в случае нечеткости разделения функций планирования и учета, особенно рискуют быть затоплены волной статистических вопросов и сойти с линии активно целеустремленной проработки существенных хозяйственных проблем на линию технического руководства статистическими работами, для которого они часто окажутся неподготовленными и на линию пассивной регистрации хозяйственных явлений.