

Я. Пайкин

Реорганизация окружной системы¹

(опыт показательного округа)

I.

Советский аппарат в основном сложился в период военного коммунизма и в первые годы нэпа. Будучи построен в соответствии с особенностями этого периода, он кроме того усвоил еще некоторые черты дореволюционной системы управления и впитал в себя солидную армию всевозможных чиновников старой бюрократической машины.

Все это породило в советском аппарате целый ряд отрицательных свойств, которыми он отличается и до последнего времени. Прошедшие после социально-экономические сдвиги, развитие страны и т. д. почти не повлияли на внутреннее построение и методы работы этого аппарата.

Делались правда попытки некоторого его изменения, но эти попытки в большинстве своем носили либо случайный характер, либо затрагивали лишь незначительные детали отдельных звеньев аппарата. Система же в целом при этом не нарушалась, в основном до сих пор оставаясь почти неизменной.

И недаром т. Ленин по этому поводу писал еще в 1923 г.:

«Мы уже пять лет суетимся над улучшением нашего госаппарата, но это именно суетня, которая за пять лет доказала лишь свою непригодность, или даже свою бесполезность, или даже свою вредность. Как суетня, она давала видимость работы, на самом же деле засоряя наши учреждения и наши мозги.

Надо наконец, чтобы это стало иначе».

Проводившееся после завершения восстановительного периода административное районирование — наиболее серьезная реформа, имевшая также целью приведение госаппарата в соответствие с новыми возникшими тогда задачами, тоже по существу никаких изменений в построение аппарата не внесло. Сохранилась та же структура госаппарата, с теми же функциями и взаимоотношениями отдельных его частей. Произошло лишь некоторое территориальное перемещение отдельных звеньев этого аппарата, не внесшее однако существенных поправок в самую работу аппарата.

Со вступлением в период реконструкции несоответствие аппарата потребностям страны и интересам ее развития выявилось более рельефно. На этой почве начало появляться даже заметное недовольство масс работой госаппарата. Поэтому ноябрьский (1928 г.) пленум ЦК ВКП(б) признал, что «необходимо во многом изменить и коренным образом улучшить работу советов в городе и деревне».

¹ От редакции. Статьи гг. Пайкина и Лермана были написаны и сданы в печать до решения ЦК ВКП(б) об упразднении округа. Тем не менее они сохраняют свою актуальность, поскольку речь идет об учете опыта реформы. Если соображения авторов, относящиеся к функциям округа, сейчас уже утрачивают значение, то все, что относится к району, представляет еще больший интерес, поскольку с упразднением округа хозяйственно-политический вес района значительно вырастает.

Но с еще большей резкостью несоответствие аппарата условиям развития стало выявляться в последний период усиленных (на основе пятилетнего плана) темпов социалистического наступления в городе и деревне и ожесточенной классовой борьбы, все более и более нарастающей.

Это с исчерпывающей полнотой и особенно рельефно отражено в постановлении XVI партконференции по докладу тов. Яковлева, где говорится: «Величайшие задачи, выдвинутые пятилетним планом народного хозяйства как в области дальнейшего развития и перевода на новую техническую базу нашей индустрии, так и в области ускорения под'ема сельского хозяйства и его социалистической перестройки, не могут быть решены без действительного улучшения государственного аппарата, без его упрощения и удешевления, без четкого решения каждым звеном государственного аппарата стоящих перед ним задач... без устранения форм управления, отживших и не удовлетворяющих потребностям советской страны».

И, констатируя это, та же XVI партконференция одновременно сделала вывод о том, что

«выполнение стоящих перед советской страной задач в области проведения ускоренного темпа индустриализации требует переделки всего аппарата государственного управления в смысле приведения его в соответствие с системой нашего хозяйства и задачами социалистического строительства».

XVI партконференция таким образом выдвинула задачу не обычного улучшения действующего аппарата, не простого усовершенствования существующей системы его работы, а полной переделки этого аппарата, возможно граничащей с ломкой теперешних его форм и установившихся в нем отношений.

II

Однако переделать аппарат государственного управления — дело вообще не столь простое и легкое, особенно в сложнейших условиях реконструктивного периода и в особенности сейчас, в обстановке «года великого перелома», следовавшего вслед за XVI партконференцией. К тому же это задача не только практическая, но и политическая. Поэтому намечая столь решительную переделку аппарата, нужно было еще (путем тщательного анализа всего предшествующего опыта нашего государственного управления и на основе глубочайшего предвидения всех перспектив дальнейшего развития) наметить и ту принципиальную основу, на которой должна производиться эта переделка.

В значительной мере указания по этому вопросу содержались уже в решениях XV с'езда ВКП(б) о пятилетнем плане социалистического строительства. Из них вытекала необходимость усиления планового начала в работе госаппарата, поскольку в условиях реконструктивного периода планирование становится основным методом государственного управления.

XVI партконференция эти общие указания углубила и конкретизировала. Предуказывая усиление социалистического наступления на экономическом фронте и неизбежное в результате этого наступления нарастание классовой борьбы, особенно на тех участках, где в большей мере сохранились еще корни капитализма, — конференция указала и соответствующие

этим условиям конкретные изменения в системе и методах государственного управления:

1. В области методов работы — усиление планирования, установление систематической проверки исполнения планов, установление такой системы и введение такой техники практической работы аппарата, которые бы гарантировали возможность полного и окончательного изгнания из всех звеньев нашего госаппарата бюрократизма, ставшего в настоящих условиях «выражением напора на рабочий класс кулачества, городской буржуазии и буржуазной интеллигенции» (из постановления XVI партконференции).

2. В отношении поднятия классово-боевой способности аппарата — усиление тех его звеньев, на участках деятельности которых в дальнейшем будет больше всего развиваться классовая борьба, учитывая, что в настоящий момент «район является узловым пунктом, где осуществляются директивы партии и советской власти».

Исходя из этого, партконференция и указала следующие основные пути переделки государственного аппарата:

1. «Систематическая переделка должна идти по линии децентрализации оперативных функций при одновременной централизации планирования и руководства в основных вопросах».

2. «Проверка фактического исполнения становится самой важной частью всей работы по улучшению государственного аппарата», ибо контроль исполнения является «одним из важнейших средств, обеспечивающих правильную классовую линию работы всех советских органов».

3. «Улучшить структуру учреждений в направлении установления точного разграничения функций отдельных их частей, ликвидации ненужных промежуточных инстанций, установить систему ответственных исполнителей, ускорить введение упрощенной системы делопроизводства» и пр.

Излишне доказывать, какую грандиозную по размаху, сложную по замыслу и ответственную по содержанию задачу представляет собой переделка всего государственного аппарата в соответствии с привлеченными указаниями XVI партконференции. Естественно осуществление такой задачи требует большого напряжения воли и энергии масс. К осуществлению этой задачи необходимо подходить чрезвычайно осторожно и внимательно, ибо такая переделка, вполне понятно на некоторое время хотя бы и непродолжительное, должна затормозить работу аппарата. Эта переделка, кроме того, поскольку она не имеет прецедентов и не знает опытов, чревата возможными ошибками. Вступать же на путь экспериментирования в большом масштабе целой страны естественно нецелесообразно, — это слишком большая роскошь, особенно в условиях ожесточенной классовой борьбы.

Поэтому ЦК ВКП(б) в развитие постановления XVI партконференции правильно решил подойти к разрешению этой задачи опытным путем, признав пока «целесообразным реорганизацию в виде опыта в пяти округах окружно-районной системы управления»¹.

«Цель такого опыта, — писала позднее «Правда», — подготовить большую и смелую реформу всей системы

¹ Постановление ЦК ВКП(б) от 26/VI 1929 г.

советского аппарата, начиная с его низовых органов»¹.

III

В какие же конкретные формы должна была облечься эта реорганизация?

После ликвидации губерний и установления окружной системы окружные центры присвоили себе большую часть прав и функций бывших губерний, с одной стороны, и уездных центров — с другой, обезличив районы, превратив их лишь в посредствующие между округом и сельсоветом звенья. Округа кроме того впитали в себя большинство работников как губернских, так и уездных центров, совершенно обескровив районы. Таким образом установление окружной системы почти не дало никакого эффекта с точки зрения приближения аппарата государственного управления к населению и понятия качества работы этого аппарата.

Между тем, как указала XVI партконференция, в настоящий момент именно «район является узловым пунктом, где осуществляются директивы партии и советской власти». Отсюда вытекает, что подобное стягивание всех прав и функций, подобная концентрация всей оперативной работы в округах не может быть признана явлением нормальным и терпимым в дальнейшем. Необходимо поэтому практически перестроить государственный аппарат таким образом, чтобы весь центр тяжести работы был перенесен из округов в районы.

Упомянутое выше постановление ЦК ВКП(б) дает следующие практические указания по этому вопросу:

«1. Признать целесообразным реорганизацию в виде опыта в 5 округах окружно-районной системы управления путем перенесения значительной части оперативных функций, выполняемых округами, в районы и из районов — в сельсоветы, перестроив в соответствии с этим аппарат округов и укрепив районный и сельский аппараты.

При этом значительная часть работников окружных органов должна перейти на непосредственную хозяйственную и культурную работу в районы».

«7. Отделы оика ликвидируются, вместо них при президиумах окружных исполкомов создаются инспекции (или инспектора в зависимости от величины и особенностей округа). 8. Оперативные функции, выполняемые отделами, подлежащими ликвидации в основной своей части, передаются по городам городским советам, по сельским местностям — районным исполнительным комитетам».

Что же касается работы президиумов рика, то характер этой работы определяется в постановлении следующим образом:

«Работа президиумов окружных исполкомов в связи с расширением прав и функций районных исполкомов и городских советов должна быть сосредоточена главным образом на вопросах оперативного планирования, хозяйственного, политического и организационного руководства районными исполкомами и городскими советами, укрепления хозяйственной и промышленной базы в округах, а также усиления культурной роли округов (расширение и улучшение как культурно-хозяйственных, так и культурно-просветительных учреждений)».

В соответствии с этим состав президиума окрисполкомов должен быть укреплен и расширен».

¹ „Правда“ № 274-4408.

Основной функцией президиумов оика ЦК таким образом признает планирование и контроль исполнения. Президиумы оика этим освобождаются от того множества оперативных и технических обязанностей, зачастую мелких и второстепенных, которые до сих пор загромождали всю их практику, отягчая и осложняя ее. Функции обслуживания населения переносятся также на места, приближаясь к обслуживаемым. Работа оика в целом благодаря всему этому должна подняться на более высокую ступень подлинного систематического руководства хозяйственным и социально-культурным строительством в округе.

IV

Как же конкретно протекала реформа советского аппарата в Витебском опытно-показательном округе и каковы результаты этой реформы?

Прежде всего должно быть отмечено, что директива XVI партконференции о децентрализации оперативных функций и перенесении центра тяжести всей оперативной работы в район в Витебском показателем округе выполнена полностью.

Значительная часть прав и функций передана округом рикам и от последних — сельсоветам.

Излишне перечислять здесь все эти права и функции¹. Можно лишь указать, что передвижка их подвела под работу риков и сельсоветов весьма мощную правовую и оперативную базы, подняв по объему и содержанию их работы районы на уровень прежних уездов, а сельсоветы — на уровень прежних вигов.

Работа сельсоветов благодаря реорганизации вообще коренным образом изменилась. До реорганизации сельсоветы фактически занимались преимущественно выдачей справок. Сейчас сельсоветы осуществляют подлинное хозяйственное и социально-культурное строительство на селе. Введены в частности сельские бюджеты, подводящие под эту новую оперативную работу сельсоветов материальную базу.

Одновременно же за счет сокращения аппарата оика и его прежних отделов, а также путем качественной перегруппировки сил значительно укреплены были аппараты риков, а также сельсоветов, что естественно способствовало повышению качества их работы.

Практика истекшей работы реорганизованного аппарата и произведенная недавно проверка реорганизации показали, что опыт в общем и целом себя оправдал. Заметно например поднялся престиж риков и сельсоветов и выросло доверие масс к ним. Лучше всего об этом свидетельствует тот факт, что после реорганизации системы советского управления в округе значительно сократилась посещаемость сельским населением рика. В противовес тому, что бывало раньше, сейчас крестьяне по всем своим делам и жалобам обращаются уже непосредственно в сельсоветы и рики, получая на местах полное разрешение всех волнующих их вопросов.

Какой эффект это дало с точки зрения приближения аппарата государственного управления к населению и какое практически это принесло облегчение самому населению, можно судить хотя бы по тому, что пути прохождения жалоб по подоходному налогу сократились с 5 до 3 инстанций и по сельхозналогу — от 7 до 4 инстанций. Главное же достижение заключается в том, что жалобы эти сейчас разрешаются в границах своего района и лишь в крайнем случае попадают в оик. Между тем до реорганизации подобные жалобы разрешались только в оике, докатываясь зачастую и до НКФина.

¹ Подробно они изложены в положении о реорганизованном округе, утвержденном ЦИК и СНК БССР.

Даже в полосу перегибов коллективизации, которых к сожалению не миновал и Витебский округ, когда доверие крестьянства к местным работникам казалось ослабевало, посещаемость крестьянством оика увеличилась незначительно. В основном и по вопросам, связанным с ликвидацией этих перегибов, крестьянство обращалось в местные органы, видимо получая от них полное удовлетворение.

В результате реформы рики и сельсоветы значительно окрепли оперативно и превратились в подлинные органы государственного управления на местах. Например, как это было отмечено в постановлении коллегии НКРКИ БССР об итогах произведенного опыта в Витебском округе, благодаря реорганизации Витебский округ по выполнению целого ряда оперативно-плановых заданий (заготовки и т. д.) оказался впереди всех округов Белоруссии, выполнив многие задания с значительным превышением плановых наметок.

V

Реорганизация районных и сельских звеньев аппарата в Витебском округе прошла почти безболезненно. Положительность этой реорганизации была легко и быстро воспринята и столь же легко, а вместе с тем прочно была проведена в жизнь.

Иначе обстояло с реорганизацией окружного аппарата.

Опыт Витебского округа, почти полностью совпадая с опытом реорганизации других округов в части, касающейся районов, существенно отличается от опыта других округов в отношении реорганизации аппарата самого оика. Моментов, отличающих реорганизацию последнего, имеется в общем два. Они касаются системы ответственных исполнителей, а также системы увязки, с одной стороны, планирования и контроля исполнения и, с другой, — планирования с учетом.

Вполне ясная и казалось бы бесспорная система ответственных исполнителей, предуказанная решением XVI партконференции, в аппарате самого окрисполкома вначале была доведена до своеобразного «конца», который заключался в следующем: после ликвидации всех отделов оика были образованы должности отдельных «функционеров», из которых каждый в отдельности подчинялся непосредственно председателю оика, причем руководство работой инспекторов не концентрировалось и не объединялось по какому-либо отраслевому признаку. Очевидно предполагалось, что если работник именуется ответственным исполнителем, он действует сепаратно и независимо.

Практика 6-месячной работы реорганизованного аппарата показала, что подобное построение системы ответственных исполнителей является лишь «механизированным» упрощением самой идеи.

Дело не только в том, что председатель и его заместитель не в состоянии непосредственно руководить и управлять каждым инспектором в отдельности (тем более, если принять во внимание, что согласно директиве партии об опытно-показательных округах председатель и его заместитель 60% своего времени должны проводить в разъездах по районам). Основной дефект подобного построения системы ответственных исполнителей заключался в том, что между работой отдельных инспекторов, обслуживающих одну и ту же отрасль (напр. сельское хозяйство, промышленность и т. д.), отсутствовала всякая органическая увязка. Каждый инспектор действовал сепаратно, порождая вредный разнобой и создавая обстановку бесконтрольности, естественно и безответственности.

Опыт показал вредную ошибочность подобного упрощения идеи. Упразднение отделов оика, как это предусмотрено постановлением ЦК ВКП(б), вовсе не означало введения полного организационного без-

началия, которое фактически устанавливалось указанным пониманием системы ответственных исполнителей.

Поэтому после проверки итогов 6-месячного опыта сами авторы подобной системы ответственных исполнителей пришли к необходимости ее изменения, которое и было произведено в следующем направлении: весь аппарат оика разбит по отраслевым признакам на четыре группы: 1) промышленности, строительства и транспорта; 2) обмена (торговля, финансы, страхование); 3) сельского хозяйства и 4) социально-культурного строительства и труда.

Каждая группа объединяет всех инспекторов, работающих по данной отрасли, и возглавляется членом президиума оика, который является вместе с тем органическим работником группы. Этот руководитель группы, не наделенный никакими административными функциями, однако вполне правомочен самостоятельно разрешить все текущие вопросы руководимой им отрасли работы от имени президиума оика.

Таким образом прежде «механизированная» идея ответственных исполнителей в настоящее время введена в нормальное русло: центр тяжести с внешних формальных признаков перенесен на существо и методы работы ответственных исполнителей в полном соответствии со следующими указаниями XVI партконференции.

«Улучшение структуры учреждения в направлении установления точного разграничения функций, отдельных их частей, ликвидации ненужных промежуточных инстанций, установление системы ответственных исполнителей, в частности установление практики непосредственного доклада исполнителя о проделанной им работе тому органу или лицу, для которого данная работа предназначается, установление обязательной подписи исполнителя всех изготовленных им докладов и бумаг независимо от того, куда эта бумага направляется» (из резолюции по докладу т. Яковлева).

Может возникнуть вопрос о правильности принятой структуры аппарата с подразделением ее на указанные четыре отраслевые группы. Следует признать, что это деление произведено действительно не столько по принципиальным признакам, сколько по практическим соображениям. Но это ни в какой мере не умаляет положительности указанного деления. В каждой группе объединены функции, родственные по содержанию и соприкасающиеся по выполнению, охватывая таким образом как бы единый комплекс задач и проблем.

Можно оспаривать включение отдельных вопросов в ту или иную группу (например вопросы труда включены в социально-культурную группу, между тем имеются основания включить эти вопросы в промгруппу). Но установить более четко как размежевание, так и объединение функций при современном сплетении экономических и прочих нитей, не представляется возможным. Во всяком случае практически приведенная группировка обеспечивает возможность создания стройной системы работ, построенной на основе приведенных директив конференции.

VI

Самым существенным отличительным моментом реорганизации аппарата Витебского оика является принятая им система увязки планирования с контролем исполнения. В этом вопросе Витебский округ пошел самостоятельным путем, добываясь максимальной эффективности реорганизации.

XVI партконференция резко подчеркнула значение проверки исполнения в дальнейшей работе советского аппарата и решительно выпятила эту задачу, указав, что «проверка фактического исполнения становится самой важной частью всей работы по улучшению государственного аппарата».

Реорганизация окружного аппарата на основе перенесения оперативных функций в районы обеспечила возможность поднятия этой основной функции окрисполкома на должную высоту. Однако возникал вопрос, в какие организационные формы должна быть облечена эта работа, должна ли она например протекать обособленно от остальных функций оика или как-то органически сращиваться с ними.

По первоначальному проекту реорганизации в аппарате Витебского оика должно было быть произведено полное разделение планирования и контроля выполнения. Мыслилось, что плановая комиссия самостоятельно разрабатывает все планы не только синтетического характера, но даже все оперативные задания, в той или иной мере носящие плановый характер, и преподносит их районным организациям для исполнения, а инспекторам — для контроля их выполнения. Таким образом по этой идее инспектора не должны были участвовать в плановой работе, а плановики должны были оставаться в стороне от контроля выполнения планов.

Но подобное схематическое разделение функций угрожало, с одной стороны, отрывом плановой работы от планирования. Между тем сама логика подсказывала и опыт это подтвердил, что контроль исполнения, проводимый без участия в выработке и составлении заданий, подлежащих исполнению, по сути дела превращается в формальное занятие и зачастую приводит к бездушному бюрократизации контроля. Намеченная схема поэтому вносила чрезвычайно вредное раздвоение по существу своему единой (в реорганизованном округе) оперативной работы. Это угрожало выхолащиванием из обеих функций (планирования и контроля) их основной сущности. Поэтому на практике Витебского оика произошло вынужденное вопреки схеме соединение обеих функций — планирования и оперативного контроля, ибо этого потребовала жизнь, не говоря уже о том, что вообще установить какие-либо грани, разделяющие эти функции в аппарате реорганизованного оика, от которого отошли все оперативные функции и за которым сохранились лишь функции планирования и контроля, сейчас не представляется возможным.

В момент проверки и подведения итогов проведенной реорганизации из всего этого был сделан весьма существенный вывод о том, что в условиях реорганизованного округа вся практика советского аппарата должна быть построена на базе единой планово-контрольной работы, что одно и то же лицо должно планировать, структурировать и проверять выполнение плана.

Организационно это синтезирование плановых и контрольных функций окончательно оформляется в рамках указанных выше четырех отраслевых групп, внутри которых отдельные инспектора, работая по принципу ответственных исполнителей, одновременно занимаются как планированием, так и проверкой выполнения планов.

За пределами этих четырех планово-контрольных по своим функциям групп остается лишь работа по синтетическому планированию. Для осуществления этой задачи в аппарате оика функционирует особая группа по сводному планированию (или плановое бюро), основной задачей которой является составление сводного плана народного хозяйства на основе отраслевых планов, составляемых инспекторами. На плановое бюро кроме того возлагаются функции методологического руководства как плановой работой в отраслевых группах и риках, так и работой

по статистическому учету, составлению сводных конъюнктурных обзоров, составлению окружного бюджета, а также вся научно-исследовательская работа по изучению экономики округа и т. д.

Можно ли считать подобное разрешение вопроса правильным и отвечающим директивам партии? Мы полагаем, что да.

Стремление к максимальной увязке планирования с контролем выполнения, которым проникнут весь опыт Витебского оика, по сути дела преуказано постановлением ЦК ВКП(б) об опытно-показательных округах от 26 июня 1929 г, в котором говорится:

«Плановая работа в округе должна носить оперативно-практический характер и осуществляться следующим образом:

1. Составление планов по отдельным отраслям производится инспекторами (инспекциями).

2. Обобщение и координирование планов производится плановым бюро».

При другой же схеме построения реорганизованного аппарата эта директива, вытекающая из всех условий современного развития, была бы затменена, что конечно не могло бы не отразиться на качестве работы аппарата.

Против изложенного построения работы возражают потому, что, во-первых, оно якобы приводит к распылению плановой работы и, во-вторых, оно якобы затрудняет руководство работой на местах по линии вертикальной со стороны ведомственных центров.

Первое возражение является по нашему мнению плодом полного непонимания сущности всей реорганизации. Авторы подобного утверждения не видят, что с перенесением оперативной работы на места, в районы, президиум оика, освободившись в основном от оперативных функций, приобретает все черты планового органа. Планирование становится основным методом его работы по руководству хозяйственным и социально-культурным строительством в округе. В реорганизованном округе плановой работой пронизана вся деятельность президиума оика — она превалирует над всеми прочими его функциями и является ведущей. Об этом красноречиво свидетельствует например тот факт, что не менее 60—70% вопросов, проходящих через президиум оика, являются вопросами планирования.

Кроме всего только подобное построение работы дает возможность бесперебойно осуществлять и правильно распределять плановую работу во времени, ликвидировав ту отрицательную цикличность, которой эта работа в округах страдает сейчас.

Что же касается второго возражения, то оно тоже лишено всякого основания. Ведь и без того в реорганизованных округах ликвидированы отделы. Следовательно ведомственные ячейки, как самостоятельные структурные единицы, здесь уже отсутствуют. По вопросам общего руководства центры обязаны сноситься с президиумом оика. Оперативные же задания областные центры обязаны давать непосредственно рикам, куда перенесена вся оперативная работа.

Это совершенно ясная и четкая система действительно претерпевала в своем применении много затруднений, порождая и недочеты в работе. Но эти затруднения были следствием не порочности системы, а исключительно косности областных центров, которые никоим образом не хотели усвоить новых методов работы и вытекающих из них новых форм связи. Если же этот тормоз устранить, система будет работать достаточно четко и бесперебойно, ибо органических дефектов она почти не содержит.

VII

Много споров и разногласий вызвал вопрос о построении учетной работы в реорганизованном округе. К началу реорганизации не было еще решения о ликвидации самостоятельного существования органов ЦСУ и объединения их с органами Госплана. Наоборот постановление ЦК ВКП(б) предусматривало самостоятельное существование статистического бюро и в реорганизованных округах; последовавшее позднее постановление об объединении статистики с планированием разрешало этот вопрос. Но на местах пока это отразилось лишь в плоскости механического объединения двух органов, а не органического слияния функций.

XVI партконференция между тем совершенно ясно указала на необходимость «добиваться всемерного усиления научного характера и всесторонней научной обоснованности нашего хозяйственного планирования»...

Познавательную базу планирования в округах может прежде всего образовать наша государственная статистика. Между тем статистика, построенная по планам ЦСУ, болела недугами, делавшими ее совершенно непригодной для целей местного планирования.

Прежде всего в статистику до сих пор не проник еще темп социалистического строительства. В статистике все творится и развивается буквально «черепашьим шагом». Отставание от «сроков жизни» на многие месяцы — зачастую и годы — в статистике до сих пор еще считается нормальным. Вследствие этого очень многие важные статистические исследования становятся достоянием истории, обогащают архивные полки, в лучшем случае страницы запоздалых, отстающих от жизни литературных творений, но не служат практическим целям социалистического строительства. Происходит же это не только вследствие слабости техники статистического производства, а главным образом вследствие оторванности госстатистики от оперативной жизни, от конкретного строительства.

Кроме того не лучше положение в статистике и по содержанию — с точки зрения программной. Статистика изобилует темами, которые расчитаны на интересы центра, а зачастую на исследовательские вкусы любителей «углубленной» статистики, но которые по существу ничего не в состоянии дать округу. Проводимый по крайне незначительному числу объектов статистический учет представляет собою в большинстве случаев крайне неустойчивую базу для каких-либо выводов и обобщений. Многие же важнейшие отрасли хозяйства вообще не охвачены еще статистикой (кустарнейшая промышленность, коммунальное хозяйство и т. п.), а по важнейшей отрасли, как сельское хозяйство, статистика основывается на весьма сомнительной базе, как «добровольные статистические корреспонденты» (наследие земской статистики) или записи крестьянских хозяйств, к тому же количественно крайне ограниченные (десяток два на округ). Что же касается например важнейшей урожайной статистики, то она попрежнему находится в крайне неудовлетворительном состоянии, как это в свое время было признано и одним из руководителей сельхозстатистики СССР тов. Гайстером¹.

Все это весьма отчетливо рисует печальную картину отсутствия надлежащей познавательной базы в округах. Нужно было следовательно найти такие пути, которые гарантировали бы возможность выполнения в реорганизованных округах директивы Ленина «из ЦСУ сделать орган анализа для нас текущего, а не «ученого»... указания его о том, что «статистики должны быть нашими практическими

¹ См. „Правда“ № 220 за 1929 г.

помощниками (разрядка Ленина), а «не схоластиками»... (из письма к т. Кржижановскому).

Единственно правильный путь разрешения этого вопроса усматривался в органическом слиянии учета с планированием, ибо тогда казалась учетная работа будет находиться под животворящим влиянием конкретной действительности, быстро и своевременно усваивая ее требования и темпы развития.

Практически вопрос о построении учетной работы в аппарате Витебского оика прошел два существенных этапа. Эти этапы различны между собой лишь по форме, по существу же в обоих случаях вопрос разрешается на одной и той же принципиальной основе органического слияния учета с планированием. И поэтому уже с самого начала реорганизации, когда плановая работа строилась обособленно от контроля исполнения, статистическая и плановая работы были объединены в единое планово-статистическое бюро.

Сейчас первоначальные организационные формы этого слияния учета с планированием подвергнуты некоторым изменениям в связи с произведенной увязкой планирования и контроля исполнения в названных выше планово-контрольных группах. Учетная работа ведется сейчас в отраслевом разрезе также и внутри поименованных групп. Единство же статистического учета обеспечивается тем, что методологическое и общее руководство статистической работой осуществляются плановым бюро.

Объединение учета и планирования вначале встретило целый ряд возражений, которые в основном сводились к утверждению необходимости сохранения самостоятельности статистики в интересах ее «объективности» и т. д. Однако практика и произведенная проверка подтвердили жизнеспособность и целесообразность подобного слияния. Оно ликвидировало безобразную оторванность статистики от жизни, подчинило ее целевым задачам строительства в округе и его оперативного планирования. Это слияние дало возможность корректировать недочеты статистического учета в соответствии с требованиями интересов оперативного планирования и самого строительства, каковой возможности не было раньше при обособленном существовании статистики. Благодаря этой увязке удалось поднять плановую работу на ступень более высокую, нежели она находилась раньше. Для иллюстрации укажем, что после слияния удалось в непродолжительный период времени разработать все основные проблемы хозяйственного развития округа и даже составить пятилетний план его развития (первая и пока единственная окружная пятилетка в Белоруссии).

Следует однако отметить, что наряду с положительными сторонами органического слияния учета с планированием таит и серьезную опасность — опасность придания плановой работе статистического уклона в ущерб научно-техническому содержанию этой работы. Но устранение этой опасности ни в коей мере не связано с вопросами структурного порядка, а исключительно зависит от качества и методов работы. Наоборот только после того, как приобретена солидная и качественно-высокая учетная база, плановая работа сможет уделить гораздо больше внимания, нежели раньше, проблемам научно-технического порядка.

VIII

Таковы пути и результаты реорганизации опытно-показательного округа.

Реорганизация дала возможность таким образом наиболее полно осуществить лозунг партии о приближении советского аппарата к массам, поскольку ленинское понимание этой задачи заключается не только в террито-

риальном приближении аппарата к населению, а прежде всего в умении аппарата наиболее полно и быстро отвечать интересам трудящихся, разрешать их запросы и т. д. Уничтожение оперативного централизма открыло кроме того обширный простор для пробуждения самостоятельности масс, для широкого вовлечения их в работу советов, для более живого, нежели до сих пор, использования их инициативности и активности на местах и т. д.

Благодаря реорганизации, районные и сельские аппараты поднялись на более высокую ступень революционной боеспособности в соответствии с условиями ликвидации кулачества как класса на основе сплошной коллективизации.

Произведенный опыт следует признать таким образом в общем вполне удавшимся. Актуальность такой реформы не подлежит сейчас никакому сомнению. В интересах более успешного развертывания социалистической реконструкции сельского хозяйства опыт подлежит скорейшему распространению на всю территорию Союза. Сохранение дореформенного районного аппарата может лишь тормозить успешное развитие социалистического наступления, особенно учитывая условия обостряющейся классово-борьбы.

Но вместе с тем приходится констатировать, что в том виде, в каком опыт производится сейчас, несмотря на все положительные его результаты, он все же далеко не разрешает всех задач, вытекающих из постановления XVI партконференции о «приведении системы упрощения в соответствие с системой нашего хозяйства и требованиями, предъявленными хозяйственным развитием государственного аппарата».

В опытных округах реформа производится на базе сохранения всех ныне существующих административных делений (область, округ, район, сельсовет) и соответствующих звеньев системы управления. Между тем после перенесения оперативной работы в районы в опытных округах непосредственное руководство оперативной работой районных организаций осуществляется уже областными центрами. Президиум оика, поскольку он теряет оперативное руководство, становится органом мало действенным. Организирующая роль его невольно падает, оик превращается в орган пассивно-посредствующий и становится некоторым средостением между областью и районом. При современных же темпах развития и строительства это означает, что оик начинает служить препятствием нормальному осуществлению оперативного руководства деятельностью районов из областных центров. И поскольку проведение указанной реформы (т. е. перенесение оперативной работы в район) является несомненно необходимым и уже назревшим для всего СССР, это ослабление роли оика на фоне возрастающей роли оиков поневоле порождает вопрос о целесообразности вообще сохранения окружных звеньев современной системы советского управления.

Сохранение же этих звеньев исключительно для целей планирования и контроля представляется абсолютно нецелесообразным. В современных условиях план все более и более приобретает характер оперативного задания. Отделять функции планирования, являющегося основным методом государственного управления, от функций непосредственного оперативного руководства, которое в условиях реорганизованной системы, как указано, сосредоточивается в областных центрах, не представляется возможным. Это угрожает превращением плановой работы в безжизненную схоластику. Поскольку же после проведения реформы управления, т. е. после перенесения оперативной работы в район, подобный отзыв окружного планирования от оперативного руководства оказывается неизбежным, — постольку окружное планирование становится делом, если не вредным, то во всяком случае излишним.

Нужно однако со всей откровенностью признать, что к проведению реформы на основе упразднения округов не подготовлены. Перевод риков на рельсы расширенной оперативной работы потребовал, как это показал опыт, большой подготовительной работы. Но воспринять эти новые расширенные права и обязанности рики оказались способными. При проведении же реформы на основе полной ликвидации округов возникнут уже особые затруднения, из которых прежде всего должны быть отмечены следующие.

1. До сих пор например, плановая работа в районном разрезе совершенно не велась. Необходимость же введения районного планирования в условиях усиленного социалистического наступления, особенно после перенесения всей оперативной работы в районы, не подлежит никакому сомнению. Между тем до сих пор например окончательно еще не установлен характер окружного, тем более районного планирования — его содержание, его объем. Никем до сих пор не уделено внимания отмеченной выше проблеме содержания учета с точки зрения интересов планирования и строительства в округах и районах.

Мы придаем разрешению этой проблемы особенно большое значение, ибо без прочной учетной базы не может быть здорового планирования. В округах же наша статистика фактически оставляет зияющую пустоту. То крайне небольшое число показателей, которое наша статистика дает для отражения динамического развития округа, никоим образом не может, как уже указывалось выше, кого-либо удовлетворить.

Тов. Кржижановский недавно писал:

«Нельзя просто, арифметически, взять элементы хозяйства и их увеличивать, оставляя качество на прежнем уровне. Этого сделать нельзя. Простая экстраполяция отказывается!»¹.

И если приведенное положение верно для работ в большом масштабе страны, тем более оно верно для округов, и в особенности для районов. Это обязывает решительно искать выхода из положения.

2. Существующая районная система создавалась, как известно, по признаку территориального приближения районных центров к населению. Создавались поэтому довольно дробные административные районы, совершенно не отвечающие задачам низового экономического районирования. Излишне доказывать, что это в значительной мере затрудняет например ведение планового строительства, затрудняет в особенности реконструкцию сельского хозяйства.

Проведение реформы системы управления на основе упразднения окружных звеньев потребует, в интересах связи между областью и периферией, в интересах лучшего обеспечения районов кадрами и т. д. некоторого укрупнения районов. С другой стороны, условия сплошной коллективизации, успешно развивающейся, строительство агроиндустриальных комбинатов и т. д. вплотную ставят задачу низового экономического районирования. Интересы развития требуют максимального сочетания этих обеих задач, т. е. низового административного и низового экономического районирования, такого сочетания, какое было достигнуто, например, при проведении областного районирования.

Можно было бы указать и ряд других затруднений, с которыми столкнется реформа системы управления на основе упразднения окружного звена. Но все эти затруднения ни в какой мере не могут поставить под сомнение актуальность задачи с точки зрения принципиальной. Эти затруднения могут лишь породить практический вопрос о темпах и способах проведения реформы в жизнь.

Общий вывод из всего сказанного поэтому может быть сделан такой: XVI съезд партии должен признать принципиально необходимым в кратчайший срок произвести реформу всей системы управления на основе решений XVI партконференции о перенесении оперативной работы из округов в районы, конкретно разрешив вопрос о целесообразности дальнейшего сохранения существующих окружных звеньев управления. Границы существующих районов должны быть при проведении реформы пересмотрены на основе низового экономического районирования, завершение которого должно быть ускорено.

В области методов управления реформа должна сопровождаться доведением планирования до района, а по возможности и сельсовета, с подведением под это планирование соответствующей познавательной базы.

Вопрос же о темпах проведения реформы должен быть предоставлен практическому разрешению, в зависимости от конкретных условий отдельных областей и ряда организационных возможностей. Наконец последнее, требующее сугубого внимания:

В одной телеграмме зам. пред. ЦКК ВКП (б) т. Яковлева указывается следующее понимание существа реорганизации: «необходимость такого укрепления низового аппарата, которое освободило бы аппарат от необходимости для каждой кампании мобилизовать сотни людей». Между тем несмотря на усиление риков и сельсоветов, несмотря на переброску окружных работников в районы, все же для проведения целого ряда кампаний приходилось в «мобилизационном» порядке посылать сотни специальных уполномоченных на места в помощь рикам и сельсоветам.

Чем это объясняется?

В значительной мере необходимость подобной посылки работников на места в истекший период была связана не с работой обычного порядка, а с исключительными условиями коллективизации, с необходимостью ликвидировать перегибы местных работников и т. д. Отчасти указанное явление объясняется также оставлением окружных звеньев аппарата, сохранивших в своих недрах значительное число работников. Однако основная причина заключается в том, что районы и сельсоветы крайне бедны силами. Некоторые области работы (напр. планирование и т. п.) там вовсе не находят для себя исполнителей. Перенесение в районы работы округов требует таким образом переброски туда значительного числа работников, такого числа, каким вообще не располагают окружные центры. Полное разрешение этой задачи может быть достигнуто поэтому только путем изъятия для районов значительного числа работников из союзных, республиканских и областных центров. Одна например Москва, полагаем мы, может дать без ущерба для себя несколько тысяч работников хотя бы из числа засидевшихся в столице, оторвавшихся от живой практики строительства и т. д. В горниле «низовой» работы эти люди преобразуются с пользой для себя и в интересах социалистического строительства.

Район, ставший «узловым пунктом, где осуществляются директивы партии и советской власти», вправе потребовать от наших центров этих недостающих ему кадров. Без удовлетворения этого требования проводимая реформа окажется полумерой.

¹ Г. Кржижановский. Социалистическое строительство и краеведение.