

Я. Пайкин

Районы на новых путях¹

I

Ликвидация округов многими рассматривается как простая реформа административной системы, как мероприятие, призванное только улучшить условия связи центра с периферией и отчасти расширить административные права районов.

Такое понимание произведенной реформы является грубым упрощением ее сущности. Носители такого взгляда не понимают основного — что реформа произведена в интересах ускорения темпов социалистической реконструкции районов и их сельского хозяйства в первую очередь.

«В связи с тем, что рост коллективизации ставит совершенно по-иному вопрос о роли районных и сельских органов советской власти, как непосредственных руководителей социалистического переустройства деревни, съезд считает, что необходимо всемерное усиление сельсоветов и решительное изменение содержания и методов их работы в сторону все большего охвата вопросов хозяйственного и культурного переустройства деревни. Вместе с тем район должен быть действительно превращен в узловой пункт практического осуществления политики партии на селе» (из резолюции XVI съезда партии по отчету ЦКК — РКИ).

Поскольку таким образом ликвидация округов имеет в своей основе глубокие политические корни и преследует огромные социально-экономические задачи, ее значение не может быть сведено только к изменениям административного порядка.

Ликвидация округов открывает дорогу творческой инициативе районных организаций. В рамках прежней деятельности районы отныне оставаться уже не могут. Произведенная реформа административного построения аппарата дает возможность изменить существо работы и прежде всего методы осуществления стоящих перед районами задач.

Условия нынешнего развернутого социалистического наступления характеризуются значительным нарастанием планового начала. И районы, переведенные на «самостоятельность», в интересах усиления темпов их социалистической реконструкции обязаны овладеть полностью низовым планированием, этим важнейшим орудием социалистической реконструкции. Это положение бесспорно и не требует доказательств.

Мысль о внедрении планового начала в районную работу многие «центровики» считают нежизненной. Размах и содержание районного строительства якобы не дают почвы для подлинно плановой работы. Такой взгляд порождается, во-первых, высокомерным, бюрократическим представлением, что роль районов исключительно исполнительно-техническая, и, во-вторых, сведением существа плановой работы лишь к работе по составлению планов. Первое положение является результатом непонимания того, что «район превращается на деле в узловой пункт нашего строительства в деревне» [Орджо-

¹ В порядке обсуждения. Редакция.

никидзе — доклад на XVI съезде ВКП(б)]. Что же касается второго, то действительно перманентно составлять планы нельзя. Но рассуждающие таким образом забывают следующие слова т. Сталина, сказанные им на XVI съезде ВКП(б): «Только бюрократы могут думать, что плановая работа заканчивается составлением планов. Составление плана есть лишь начало планирования. Настоящее плановое руководство развертывается лишь после составления плана». Все это означает, что подлинная плановая работа в районах может развернуться только на основе непосредственного и систематического руководства развитием каждого колхоза, каждого совхоза, каждого предприятия, хотя бы и кустарного типа, в своей совокупности составляющих базу социалистической реконструкции районов.

II

Ближайшие задачи и формы построения плановой работы в районах должны вытекать из общих задач реконструкции районов.

До сих пор в районах работали по разрозненным заданиям ведомственных центров. Районное руководство никогда не имело перед собою полного комплекса всех мероприятий, определяющих развитие района. В районной работе отсутствовал таким образом синтез, отсутствовали моменты, обобщающие разрозненные элементы строительства.

Плановая мысль в районах должна быть направлена прежде всего в сторону увязки отдельных мероприятий по социалистическому строительству в районе в единый план. С точки зрения методологической и организационной это означает необходимость применения комплексного планирования в районном масштабе. По существу же своему плановая работа должна давать социально-экономическое обоснование и политическое содержание каждому мероприятию, проводимому в районе.

Нужна ли в районе плановая работа в таком разрезе? Многие поныне полагают, что такая работа в масштабе района не имеет под собой никакой почвы и является вообще излишней. Не трудно доказать, что именно отсутствие ее зачастую обесценивает многие работы, проводимые в центре, и подрывает собственную работу района.

Социалистическая переделка деревни сопровождается целым рядом социальных процессов и производственных сдвигов. Нельзя допускать, чтобы эти процессы совершались стихийно. Интересы развития требуют их подчинения общим задачам строительства, они должны регулироваться сознательной волей класса, строящего социализм. А это осуществимо лишь на основе планового руководства развитием.

Строительство колхозов, совхозов и т. д. протекает в условиях ожесточенного сопротивления со стороны всех капиталистических элементов деревни. Победа социалистического наступления может быть обеспечена не только количественными достижениями, но главным образом качественными успехами. Доказать превосходство социалистических форм хозяйствования над частнособственническими, доказать преимущества коллективного хозяйства над единоличным возможно только путем правильной организации в колхозах труда, производства и распределения, создающих базу для «живого показа». А это все требует планового руководства не вообще колхозным строительством, а руководства конкретным развитием каждого колхоза в отдельности, руководства плановым развертыванием каждого мероприятия по социалистической реконструкции сельского хозяйства. Но такое руководство в районах до сих пор еще отсутствует.

В одном районе например колхозы располагали колоссальным избытком конской силы. Между тем единственная в этом же районе фабрика не в состоянии была мобилизовать перевозочные средства, необходимые ей для

доставки топлива со станции железной дороги. Промфинплан фабрики подвергался вследствие этого угрозе срыва.

В период уборочной кампании текущего года большинство районов заявляло например о недостатке рабочей силы. Колхозы требовали помощи извне. Анализ положения между тем показал, что при действительном недостатке рабочей силы в одних колхозах, в других имел место избыток таковой. Эту избыточную силу районы предоставили стихии, не сумев планово ее использовать. А в настоящий период развития страны, при колоссальном недостатке рабочей силы для промышленности и строительства, вопрос о правильном распределении и целесообразном использовании наличной рабочей силы даже в отдельных колхозах приобретает исключительно важное значение.

Чем же объяснить подобные явления? Отсутствием достаточного развития планового начала во внутриколхозном строительстве.

То же наблюдается и на других участках районного строительства. Плановые задания районам, не корректируемые на местах, не покрываемые *встречными планами*, выпущенными из недр самого производства, зачастую служат лишь прикрытием для оппортунистической мысли и оппортунистического поведения тех, кто не желает усвоить революционных темпов периода реконструкции.

В подтверждение последнего достаточно привести хотя бы следующий факт. Задания Наркомторга Н-му району по заготовке хлебных и прочих культур были признаны районными заготовителями непосильными. Ссылаясь на то, что Наркомторг не знает условий района, на месте «методом» простых арифметических действий исчислили баланс продукции сельского хозяйства района, по которому почти никакой товарности сельского хозяйства в районе не оказалось.

Оппортунисты ликовали законно и «обоснованно» сдерживая темпы заготовок. Однако стоило лишь подойти к вопросу с пролетарско-классовым анализом и рассмотреть данные о продукции сельского хозяйства района в социальном разрезе, как получились обратные результаты: задания Наркомторга оказались не только преувеличенными, но даже значительно преуменьшенными. Товарностью одной только кулацко-зажиточной части деревни с избытком покрывались задания по заготовкам.

Таким образом Наркомторг действительно не знал условий района, питая своим незнанием оппортунистов из района. Но не знали очевидно и районные организации своих возможностей, предоставив столь широкую свободу оппортунистическим толкователям.

Можно с уверенностью сказать, что подобные явления имеют место за небольшими исключениями во всех районах, во всех областях и республиках Союза.

Все эти и подобные им факты являются результатом того, что районы не владеют основным орудием социалистической реконструкции — *планированием*, что в районах метод планового руководства социалистическим строительством до сих пор еще не внедрен в практику.

Развертывание социалистического наступления в деревне настойчиво требует не только доведения планов строительства до каждого колхоза, каждого совхоза, до каждого отдельного питомника, рассадника и т. д. Оно требует широкого развития внутрихозяйственного планирования на основе *встречных планов*, выдвигаемых «снизу».

В районах эта работа пока еще не развернута, конкретное строительство в деревне не включено в общую систему планового руководства реконструкцией страны. Поэтому строительство в деревне протекает в значительной мере стихийно. Тем скорее, тем решительнее необходимо взяться за устранение этих недочетов. В кратчайшие сроки вся творческая работа в

районах должна быть пропитана плановым началом. От Госплана до колхоза и обратно — *от колхоза до Госплана* — *широким потоком встречных планов* должна быть развернута отдельными звеньями единая в своей основе система социалистической реконструкции районов.

III

Внедрение планового начала в работу районов наталкивается на большие затруднения. Во-первых, не осознан еще на местах самый метод работы, во-вторых, отсутствуют важнейшие условия и предпосылки для его применения. Районы в большинстве случаев не знают например экономики района, не имеют удовлетворительного учета факторов и процессов его развития и т. д. и т. п.

Реконструкция районов требует их производственной специализации как по линии сельского хозяйства, так и по линии промышленного строительства. Между тем и в этой области до сих пор царит колоссальная неразбериха, как результат незнания производительных сил района. Попытки областных и республиканских центров разрешить эти проблемы сверху для каждого низового района в отдельности приводят, как это показала действительность, лишь к установлению трафаретов. Многие отрасли промышленности, базирующиеся на местном сырье, представляют собою самые отсталые участки строительства в районах. Важнейшие естественные богатства районов, составляющие основную базу их реконструкции, остаются неиспользованными. Подобные факты являются главным образом результатом незнания экономических и естественных условий районов и оторванности районных организаций от участия в разрешении проблемы их специализации.

Особенно узка учетная база районов. Статистический инструментарий, которым районы располагают, крайне ограничен. В настоящем его виде этот инструментарий не может служить надежным орудием планирования в районах. По основной отрасли строительства в районе — по сельскому хозяйству — весь комплекс статистических наблюдений состоит примерно из 3-4 продуктовых записей, 5-6 денежных записей, нескольких (десяток хозяйств) пробных обмолотов и экспертных показаний об урожайности, 15—20 случайных анкет по обследованию питания для выявления норм погребления и... все! До сих пор не налажен еще систематический учет развития отдельных колхозов и колхозного строительства в целом. Для изучения же например социального состава деревни и тех социальных сдвигов, которые в ней происходят, приходится прибегать к такому несовершенному источнику, как учет объектов обложения.

Излишне доказывать, что подобное состояние статистического учета, что такая программа показателей не может явиться базой для серьезных плановых построений в районе. Приведенные выше факты показывают, что познавательная сила районов находится в прямом противоречии с объемом и содержанием задач, стоящих перед ними.

Необходимо возможно скорее создать подлинную районную государственную статистику, отвечающую всем требованиям реконструкции районов. Необходимо возможно скорее покончить с кустарничеством в этой области, в конечном итоге стоящем государству значительно дороже, чем это предполагают.

IV

Говоря об учете, мы останавливаемся лишь на первоначальной стадии планирования. Тов. Сталин указывает, что *«настоящее плановое руководство развертывается лишь после составления плана, после проверки на местах, в ходе осуществления, исправления и уточнения»*... Это означает, что пла-

новая работа требует включения в ее систему новых функций, существенно отличных от учетных, а именно — *функций контроля*. Учет и контроль исполнения, взаимно переплетаясь, взаимно дополняя друг друга, образуют единую базу планирования, как основного метода государственного управления в период развернутого социалистического наступления.

Тов. Ленин писал: «Учет и контроль — вот *главное*, что требуется для налажения, для правильного функционирования первой фазы коммунистического общества». Мы еще не вступили в ту фазу, о которой говорил тов. Ленин, но мы уже находимся на подступах к социализму, сказанное является поэтому правильным и для данного периода развития.

К сожалению, с контрольной работой в районах обстоит не лучше, чем с учетной. В районах в большинстве случаев все делается «без оглядки назад». В лучшем случае контроль заменяется бюрократическим «слушали — постановили». Контроля, проводимого в процессе самого исполнения, в процессе самой оперативной работы, в районах до сих пор нет. Без этого же плановая работа в районах лишена оперативного содержания. Между тем придать районному планированию сугубо оперативный характер тем более необходимо, что и в масштабе всей страны план принимает уже характер оперативного задания. Об этом недавно писала «Правда» (№ 262 от 22/IX) следующим образом: «*Гигантское увеличение значения нашей социалистической промышленности, как ведущего начала во всей экономике страны, бурный рост социалистического сектора в деревне означали одновременно чрезвычайное усиление планового начала — означали, что годовые контрольные цифры все больше превращаются в конкретный оперативный план.*»

Как же обеспечить оперативный характер районного планирования?

Если уже в рамках союзного руководства можно было говорить «относительно своеобразной, сложной кооперации плановых и оперативных хозяйственных органов» (Кржижановский — к дискуссии о генплане), тем более можно говорить об этом в данном случае, тем более верна эта установка для узких масштабов работы, в особенности для районов. В последних кооперация плановой и оперативной работ должна принять наиболее осязательные и наиболее конкретные формы. Ограниченные масштабы районов дают возможность более тесной увязки всей учетно-плановой и оперативно-контрольной работы. Масштабы районной работы исключают необходимость какого-либо разделения этих функций. Последнее не может быть оправдано для районов, по каким бы признакам оно ни производилось.

Из сказанного вытекает, что образование при риках «плановых комиссий» в виде самостоятельных структурных единиц является излишним. Это может привести к вредному выхолащиванию плановой работы, к вырождению ее в техническую функцию. Методы планирования должны применять в своей работе абсолютно все оперативные исполнители риков. Так называемые «плановики» должны заниматься сводно-плановой работой и методологическим руководством всей планово-экономической работы в районе.

Исходя из этого, совершенно правильным должно быть признано принципиальное указание, данное в постановлении ЦИК СССР о структуре риков, о том, что плановой работой должны руководить непосредственно председатели риков. Многие из последних, рассуждая по трафарету и проводя очевидно аналогию со структурой областных и б. окружных исполкомов, требуют передачи руководства плановой работой специальным заместителям председателя риков. Нецелесообразность такого предложения заключается не в том, что оно противоречит режиму экономики и т. п. Авторы этого предложения не понимают, что в настоящих условиях, когда планирование является основным методом руководства и управления, только непосредственное овладение плановой работой, построенной по принципу органического ее сочетания со всей прочей оперативной работой рика (по контролю и т. д.),

обеспечивает возможность полного всестороннего руководства всеми процессами социалистического строительства в районе. Всякий отрыв от планирования неизбежно приведет к сужению масштабов руководства, приведет в лучшем случае к сосредоточению всего внимания на ограниченных участках работы, ибо орудия комплексного руководства и наблюдения в руках руководителя уже не будет. Необходимо поэтому решительно противодействовать тенденциям обособления плановой работы на местах, как принципиально неверным и практически нецелесообразным.

V

В новых условиях работы в районах исключительно важное значение приобретают вопросы руководства. Между тем далеко не всеми еще уяснено, что упразднение окружных звеньев — это не простая ломка установившейся формы. До сих пор многими не усвоено еще в достаточной мере значение района как «узлового пункта», не осознан тот факт, что после ликвидации округов работа в районах, оставаясь внешне в прежней суженной форме, по существу *переводится на более высокую основу и расширяется по своему содержанию, требуя и усовершенствованных методов руководства.*

Косное отношение к району как к «низовому» мелкому звену, в отдельности не заслуживающему внимания, встречается и поныне. Непонимание происходящих сдвигов при разрешении вопроса о новых взаимоотношениях центра с районами приводит к целому ряду крайностей, порождающих и бездушный бюрократизм и грубое недомыслие. Многие работники центральных органов стремятся например отдать район на попечение технических работников и отдельных специалистов, сами непосредственного участия в руководстве районами не принимая.

Только бюрократизацией идей укрепления районов можно объяснить эту тенденцию отмежеваться от районов стеной всевозможных организационных схем и структурных построений. Повидимому носители таких тенденций совершенно не понимают, что *ликвидация округов означает также решительный поворот республиканских и областных центров лицом к селу.*

Но если одних центровиков до сих пор не покидает болезненное «высокомерие» и вытекающее отсюда пренебрежение к районной работе, то другие скатываются в противоположную крайность, умаляя значение организованного руководства районами из центра. Поскольку районы укомплектованы сейчас сильными работниками, они справятся и без нас — рассуждают последние.

Но именно новые условия работы в районах требуют повышенного руководства. Развитие районов должно иметь в своей основе единство экономической и организационной систем, единство, синтезирующее многообразие особенностей отдельных районов. Поэтому желающие предоставить районы «самим себе» скатываются к теории самотека, ведут к организационному разброду, тем самым обнаруживая полную свою несостоятельность в области руководства.

Сложные условия перехода районов на рельсы самостоятельного развития требуют устранения указанных тенденций, как безусловно вредных и противоречащих линии партии. Поднять работу в районах — значит повысить и качество руководства. Это две нераздельные части одной единой задачи.

Трудно сейчас предпринять конкретные формы связи центра с районами. Однако принципиальная основа этой связи уже достаточно ясна. Она должна базироваться на максимальном пробуждении творческой самодеятельности районов, устраняя всякую мелочную опеку над ними свыше. Это руководство должно носить строго плановый характер — должно осуществляться орга-

низованно и систематически. Вырвать всякие корни партизанщины, уничтожить систему наскоков и т. д., практиковавшиеся в руководстве районами до сих пор, должно быть ближайшей задачей в этой области как в центре, так и в районах.

VI

«Сейчас центр тяжести колхозного строительства перемещен в районные организации. Сюда стекаются нити колхозного строительства и всякой другой хозяйственной работы в деревне и по линии кооперации, и по линии советов, и по линии кредита, и по линии заготовок. Достаточно ли снабжены нужными и необходимыми работниками районные организации для того, чтобы поднять всю эту разнообразную работу? Не может быть сомнения, что они снабжены работниками крайне недостаточно. Где же выход? Упразднить округа, которые превращаются в ненужное средостение между областью и районами, и за счет освободившихся окружных работников усилить районные организации». Так говорил тов. Сталин на XVI съезде ВКП(б). Укрепление районов значительными кадрами, обладающими широким опытом социалистического строительства, является таким образом важнейшей задачей ликвидации округов. И партия со свойственной ей решительностью эту задачу проводит сейчас в жизнь.

Однако до сих пор работники ликвидируемых окружных организаций распределялись по районам почти механически, без надлежащего учета нужд районов и свойств каждого работника в отдельности. Между тем одно количественное скопление кадров в районах не обеспечивает еще надлежащих качественных достижений. Ближайшей задачей руководящих районных организаций является поэтому наиболее рациональная расстановка сил в соответствии со стоящими перед районами задачами.

Опорными рычагами в деле реконструкции сельского хозяйства районов являются сельсоветы. Между тем именно сельсоветы поныне менее всего обеспечены кадрами.

Особенности сельсоветской работы заключаются в органическом единстве работы по руководству и техническому исполнению. Никакое разделение этих функций в сельсовете не мыслимо. Это делает работу сельсовета особенно сложной и кропотливой. От работников сельсовета требуется поэтому, чтобы они обладали качествами руководителя, организатора и исполнителя. К сожалению, до сих пор при подборе кадров для сельсоветов мало учитывались эти особенности их работы, вследствие чего кадры сельсоветов в большинстве случаев не отвечают стоящим перед ними задачам.

В условиях сплошной коллективизации, ликвидации кулачества как класса и т. д. сельсоветы не могут оставаться в прежнем виде. Они должны стать подлинными органами пролетарской диктатуры, осуществляющими реконструкцию сельского хозяйства.

Линия партии на укрепление районов останется поэтому невыполненной, если одновременно с укреплением районных центров не будут обеспечены также испытанным руководящим составом и сельские советы. Соответствующая передвигка сил из районных центров в сельсоветы должна быть произведена немедленно.

Осуществима ли эта мера без ущерба для работы районных организаций? Сейчас районы стремятся обязательно все построить у себя «по образу и подобию» областных или окружных центров. Фетиширование ведомственного начала приводит к тому, что работа в районах организационно чрезмерно дифференцируется (по ведомственному признаку), оперативно расплываясь.

Работа в районах вообще многообразна и многогранна, и трудно установить какой-либо единый трафарет по организационному ее построению,

одинаковый для всех районов. Весьма несовершенной поэтому следует например признать принятую структуру районов, с подразделением районов на три категории в зависимости от количества населения. Для целого ряда оперативных функций (например по обмену и т. п.) критерий по количеству населения является слишком шатким. Этот вопрос должен быть разрешен в зависимости от экономических условий каждого района в отдельности.

Во многих районах работа строится недостаточно «компактно», в связи с чем в области использования кадров наблюдается недопустимое расточительство. В ряде районов возможно упразднить ненужные для них звенья аппарата, созданные по трафарету, но экономически и организационно неоправдываемые. Например в отдельных маломощных районах совершенно не нужны специальные инспекторы торговли.

Всю работу районных организаций необходимо вместе с тем перестроить по функциональному признаку, что обеспечит всей работе максимальную оперативную гибкость и даст возможность упразднить ряд излишних должностей, освобождая кадры для более целесообразного их использования.

Все это даст возможность, сохранив в районных центрах гибкое оперативное руководство, основную массу работников перебросить на периферию для постойной работы, образовав в сельсоветах, колхозах и т. д. действительно надежную опору диктатуры пролетариата.

Трудно унифицировать подобные мероприятия, уложив их в рамки какой-нибудь общей схемы. Необходимо поэтому, чтобы сами районы проявили побольше гибкости и инициативности в этом сложном деле рационализации районного аппарата и рационального использования тех скудных кадров, которыми они располагают.

VII

Усилиями рабочего класса и силами города укрепляются сейчас районы. В городах черпаются кадры, перебрасываемые на укрепление районных организаций. Но всем этим не исчерпывается ведущая роль городского пролетариата в отношении деревни. Города и впредь должны *тянуть деревню на социалистическом буксире*.

После ликвидации округов многие районы остались без непосредственной, на экономической или административной почве основанной связи с городом. Многие районы, не имея собственного пролетариата, стоят перед угрозой потери пролетарского влияния. Отсюда вытекает актуальная задача городов — развить усиленную работу по укреплению связи с деревней и осуществлению своего влияния на социалистическую ее реконструкцию.

Нужны такие формы связи, которые не сводили бы шефство города над деревней лишь к материальной помощи. Между тем то, что практикуется сейчас в этом отношении, в большинстве случаев сводится именно к этому. Помощь города деревне, например посылка людей на уборку урожая, является конечно актом колоссальной политической и практической важности. Но если шефство сводится только к этому, оно не играет той социалистически-организующей роли, которую должно сыграть. Необходимо поэтому развить и укрепить такие формы связи, которые пробуждали бы собственные силы районов и деревни, которыми подводилась бы под развитие районов самостоятельная организационно-плановая база. С этой точки зрения лучшими видами связи города с деревней должны быть признаны в первую очередь те, которые осуществляются по линии встречных планов, по линии социалистического соревнования между отдельными колхозами и промышленными предприятиями, соприкасающимися между собой по их производственному направлению (например льнопрядильные фабрики и льно-колхозы). Взаимная

связь и помощь на основе конкретной обоюдной заинтересованности может служить наилучшим двигателем для форсированного развития сталкивающихся объектов, связывая отдельные элементы строительства, от производства сырья до выпуска готового продукта, в единый народнохозяйственный план социалистической реконструкции.

Не располагая необходимыми высококвалифицированными техническими и т. п. кадрами, районы весьма часто нуждаются в научно-исследовательской помощи, в консультации технической и т. п. Город, обладающий колоссальным опытом классовой борьбы и социалистического строительства, обладающий высококвалифицированными кадрами, должен развить шефство над деревней по линии организации планомерно-проводимого общественного инструктора и общественной консультации по отдельным отраслям строительства в деревне.

Только формы связи, имеющие под собою производственную основу, могут дать правильное разрешение вопроса о помощи города социалистическому переустройству деревни. Но необходимо стремиться к тому, чтобы эта связь не была декларативной, чтобы она не сводилась к бюрократическому выхолащиванию сути ее под прикрытием парадных слов о шефстве города над деревней.

Изложенным конечно не исчерпываются все вопросы, связанные с ликвидацией округов. Здесь отмечены лишь важнейшие, уже назревшие вопросы, от разрешения которых зависит успешность производимой реформы. Задачи центров и районов совместными усилиями добиться скорейшего осуществления всех мероприятий, способствующих максимальному укреплению районов, как узловых пунктов социалистической реконструкции деревни.