

## Дефекты организации водного хозяйства<sup>1</sup>

Резко выдвинувшаяся за последние годы сырьевая проблема, особенно болезненная в части текстильного сырья (главным образом, пока хлопка) и хлебного зерна, ставит перед водным хозяйством Союза на ближайшее пятилетие поистине грандиозные задания, особенно по линии орошения в хлопковых районах, поскольку за этот срок сбор советского хлопкового волокна должен удвоиться против сбора 1927/28 г.

Для общей характеристики задач, стоящих перед водным хозяйством в перспективе пятилетия с 1928/29 по 1932/33 гг., достаточно будет привести следующие, правда, пока еще официально не закрепленные предположения.

Прирост ирригационно подготовленных площадей в Средней Азии и в ЗСФСР представляется в следующем виде (в тыс. га):

	В 1927/28 г.		В 1928/29 г.		В 1932/33 г.		Прирост за пятилетие	
	Площадь ирригаций, подготовленной земель	В том числе хлопковых посевов	Площадь ирригаций, подготовленной земель.	В том числе хлопковых посевов	Площадь ирригаций, подготовленной земель	В том числе хлопковых посевов	Ирригаций, подготовленной земель	В том числе хлопковых посевов
Ср. Азия с Каз. АССР . . .	3.383	783	3.552	881	4.431	1.322	1.049	538
ЗСФСР . . .	783	140	842	157	1.173	247	390	107
Итого. . .	4.166	923	4.394	1.038	5.604	1.569	1.439	645

К этому приросту площадей надо прибавить еще некоторый прирост от орошения в Заволжье (порядка 20—30 тыс. га).

Для выполнения указанной технически и организационно крайне сложной задачи по той же предварительной пятилетней наметке (основной вариант) потребуются следующие средства на капитальные и некапитальные затраты (в млн. руб. см. табл. на след. странице).

Таковы предстоящие за пятилетие затраты по водному хозяйству, только по линии ирригации, без учета расходов на осушение, обводнение и др. группы водохозяйственных работ в пределах Союза, на которые в общем потребуется, по нашему мнению, примерно еще около 1,3—1,5 млрд. руб.

<sup>1</sup> В порядке обсуждения. Ред.

	По единому госбюд- жету	Водного сбора на расходы эксплоата- ции	Средств населения	Всего
Ср. Азия с Каз. АССР . . .	278	68	30	376
ЗСФСР . . . . .	107	18	6	131
Орошения Заволжья . . . .	18	—	—	18
Изыскания для орошения Нижн. Днепра . . . .	6	—	—	6
Итого . . .	409	86	36	531

Уже по одному размеру приведенных цифр можно представить себе всю серьезность задач водного хозяйства в ближайшее время и необходимость подойти к их разрешению во всеоружии организационной подготовленности.

Между тем, надо признаться, что едва ли какая-либо другая отрасль народного хозяйства Союза организована менее удачно, чем водное хозяйство. И хотя причины этого неустройства достаточно ясны, тем не менее они и до сих пор остаются неустранимыми, несмотря на то, что задачи, поставленные перед водным хозяйством на ближайшее пятилетие, чрезвычайно велики и ответственны, особенно в наших хлопководческих районах.

Схема местных органов водного хозяйства Средней Азии и ЗСФСР и схема их подчинения высшим республиканским и союзовым учреждениям, начиная с момента их возникновения и до последнего времени, претерпевает непрерывные изменения, что достаточно убедительно свидетельствует о несовершенстве изменяемых и о жизненной необходимости искания новых форм организации руководящего и производственного аппаратов.

В порядке исторического наследия всех этих организационных трансформаций, к начальному периоду относится „пленение“ органов водного хозяйства наркомземами. Эта, правда, кратковременная и печальная эпоха явилась результатом необдуманного копирования „старинки“ дореволюционного периода, когда вопреки здравому смыслу водное хозяйство было расчленено между всеми ведомствами и львиная доля его находилась под однобоким регулированием ведомства земледелия. Однако, уже в 1924 г. сначала в Средней Азии, а затем в Закавказье органы водного хозяйства убедились в том, что, находясь в забвении у НКЗемов, они не смогут получить той организации, которая отвечала бы предстоящей им громадной работе, по масштабу и стоимости едва ли не превосходившей бюджеты самих наркомземов.

И вот с 1924 г. началась новая эпоха, эпоха независимости органов водного хозяйства в каждой республике, переход на, якобы, наркоматское положение. Но так как главный упор был сделан именно на „независимость“ вообще от всех и вся, то при этом все важнейшие организационные моменты были упущены из виду и было допущено много больших промахов, которые породили чрезвычайную сложность, множественность и дороговизну аппарата при

отсутствии ведомственного центра в Москве и приспособление водохозяйственных границ к обычным административным границам, в то время как единственным технически рациональным и экономически целесообразным для водохозяйственных территорий является деление их по границам бассейнов и оросительных систем, по водоразделам. При допущении таких коренных промахов вполне понятна как пестрота организационных форм водхозов внутри отдельных республик, так и упорная борьба республиканских водхозов с Средазводхозом и Закводхозом, учрежденными Союзом для большей организованности и планомерности работ водного хозяйства.

Эта борьба продолжается и до настоящего времени как в Средней Азии, так и Закавказье, несмотря на то, что Закводхоз не является органом правительства Союза и подчинен непосредственно СНК ЗСФСР. Самая возможность такой борьбы между главводхозами и водхозами республик вполне понятна, поскольку основные дефекты организации водного хозяйства остаются неустранимыми.

На этих дефектах и на мерах, необходимых для их устранения, предстоящему съезду работников водного хозяйства, организуемому Госпланом СССР, и предстоит сосредоточить свое внимание, как на важнейшем и притом наиболее болезненном вопросе этой отрасли народного хозяйства.

Все происходившие за четыре последних года изменения в структуре и правах органов водного хозяйства обсуждались с нашим участием как на местах во время ревизионных поездок, так и в центральных учреждениях. Это дало нам возможность установить определенную точку зрения на дефекты организации водного хозяйства и наметить те формы, при применении которых последнее должно дать наибольший производственный и финансовый эффект.

Остановимся на отдельных дефектах и на установлении тех организационных форм, которые одни только в состоянии дать радикальное разрешение данного вопроса.

Еще в 1925 году в журнале „Плановое Хозяйство“ мы подчеркивали в своей статье, что местные органы водного хозяйства неизбежно должны быть построены на основе деления территории по границам бассейнов, а внутри последних по водоразделам между отдельными оросительными системами, и что нынешнее деление территории по административным границам является неправильным, осложняет управление и значительно его удорожает. Это главнейший, основной дефект, ибо все остальные являются логическим его следствием и развитием в различных организационных плоскостях. Надо понять, что всякая попытка построить организацию водного хозяйства не на этом принципе—Сизифов труд. Опыт применения водного сбора в орошаемых районах в течение 1927/28 г. уже привел республики к убеждению, что организация эксплуатации должна быть построена по побассейнному или более узко—по посистемному принципу.<sup>1</sup> При таком принципе неизбежно должна усиливаться роль самодеятельности об'единений водопользователей, а в связи с этим внимание водных округов может быть перенесено на регулирование мелкого строительства, ограничиваясь по линии эксплуатации исключительно надзором и общим руководством.

<sup>1</sup> К необходимости придерживаться этого принципа приходит и НК РКИ СССР в результате последних обследований за 1928/29 г.

Мы склонны думать, что при районировании водохозяйственных территорий по побассейному или по посистемному принципу производственная роль об'единений водопользователей будет распространяться не только на эксплуатацию, но и в меньшей степени и на мелкое и даже среднее строительство.

Следующим основным дефектом, в организации водного хозяйства, логически вытекающим из первого, является множественность самостоятельных, друг с другом несвязанных управлений водного хозяйства. На территории Средней Азии таких управлений пять и кроме них еще имеется Управление водным хозяйством Казахской АССР; на территории ЭСФСР таких управлений четыре. Итого в одних только хлопковых районах имеется 10 управлений, содержание которых обходится более 3 млн. руб. в год.

С точки зрения экономии государственных средств, концентрации и более планомерного финансирования, более облегченного и упрощенного планирования водного хозяйства, единобразия методики научных исследований, более правильного и дешевого распределения водных ресурсов и упрощенного разрешения водных споров, более планомерного использования всякого инвентаря и особенно механического оборудования, наконец, с точки зрения более удобного маневрирования остро недостаточным квалифицированным техническим персоналом,— со всех этих точек зрения, несомненно, единственным целесообразным является оставление одного управления на всю Среднюю Азию, одного в КАССР и одного на все Закавказье. Это, конечно, значительно больше соответствовало бы отмеченному выше побассейному принципу районирования водного хозяйства, чем одновременное существование 10 самостоятельных управлений.

Такая структура местных органов по существу являлась бы структурой об'единенного наркомата, опыта которого (НКПС) отнюдь не показал, что при таком построении интересы республик недоучитываются и, наоборот, ясно доказывает более дешевое содержание аппарата, облегченное управление и планирование.

Наша конституция не ставит никаких ограничений в отношении возможности учреждения новых наркоматов в случаях выяснения в них реальной необходимости. Равным образом нет никаких конституционных препятствий к учреждению для водного хозяйства именно наркомата типа НКПС по соглашению с союзными республиками. Что касается последних, то им скорее всего следовало бы принять именно такой тип наркоматской структуры для водного хозяйства, так как никто иной, как правительства союзных республик испытывают всю тяжесть, сложность и неустойчивость водного хозяйства при его нынешней дефективной организации.

Но, быть может, при предлагаемой нами схеме построения органов водного хозяйства бюджеты республик что-либо проигрывают, если при этом из них выпадут кредиты на водное хозяйство? Оказывается, однако, что при нынешнем законе о его финансировании кредиты для последнего в бюджетах 1928/29 г. имеют более чем скромный удельный вес (см. табл. на след. стр.).

Цифры говорят, что потеря не велика, особенно, если принять во внимание избавление от бесконечной цепи неприятностей, обеспеченность согласования с плановыми органами республик планов водного хозяйства и переход республик в положение заказчика из положения исполнителя заказов.

Какие же еще соображения могут заставлять республики воздерживаться от поддержки предлагаемой нами схемы? Вопросы самолюбия

Республики	Бюджет республик млн. руб.	В том числе кред. на водн. хоз.	
		абсолютная сумма в тыс. руб.	в %/0 от бюджета
ЭСФСР . . . . .	137,5	1.765	1,3
УзбССР . . . . .	80,1	745	0,9
ТаджАССР . . . . .	14,6	1.693	11,6
ТуркССР . . . . .	28,3	477	1,7
КазакАССР . . . . .	64,9 <sup>1</sup>	353	0,5
КиргизАССР . . . . .	14,9 <sup>1</sup>	584	3,9

или производственного соревнования? Не думаем, чтобы это было так. Скорее мы склонны, к сожалению, допустить более реальную, но глубоко скрытую причину—сопротивление такому предложению самих аппаратов водного хозяйства; им, конечно, было бы несложно перейти со своей теперешней независимой работы на стандартную, строго регламентированную и нормированную работу об'единенного наркомата.

Перейдем к рассмотрению других дефектов водного хозяйства. Третьим основным дефектом последнего является отсутствие в нем ведомственного руководства, отсутствие в Москве ведомственного центра, в то время как во всех союзных республиках уже возникли в той или иной форме ведомственные центры (управления водного хозяйства республик). Возникновение этих органов явочным порядком яснее всего показывает, что наркоматская форма является требованием жизни, что необходимо его принять и придать ему организационно рациональные формы, но принять эту форму не в республиканском масштабе, а во всесоюзном, т.е. учредить всесоюзный орган в Москве с упразднением водхозов в восьми республиках.

Медленное развитие водохозяйственного строительства, отсутствие твердой политики в водном хозяйстве, до смешного усложненное и длительное прохождение операционных и перспективных планов, отсутствие налаженности в подготовке кадров специалистов, чрезмерно замедленное развитие научно-исследовательского дела, деморализующая и разрушающая опека водного хозяйства со стороны целого ряда ведомств и даже отдельных учреждений, постоянная перемена организационных форм и функций органов водного хозяйства, полная оторванность центра от мест, неизбежно влекущая за собой ныне существующую систему управления водным хозяйством,— вот прямые результаты отсутствия в центре всесоюзного органа водного хозяйства. Ни в одной отрасли народного хозяйства нет того хаоса, какой прочно установленся в водном хозяйстве. Это все видят и все больно чувствуют необходимость немедленного изжития этого основного организационного дефекта. Что касается формы центрального органа, то и здесь мы являемся сторонниками радикального решения вопроса. Учрежде-

<sup>1</sup> По контрольным цифрам НКФ РСФСР.

ние „Центрального управления водного хозяйства Союза ССР“ не даст ему необходимой авторитетности, организационной и финансовой устойчивости. Надо безусловно итии на формирование об'единенного наркомата, ибо только при этой форме возможно установить на местах побассейную систему районирования и управления водным хозяйством, оставив на местах только краевые управлений, так как необходимость управлений в отдельных республиках отпадает. Всякое другое лечение водного хозяйства будет лечением „деревенской бабки“.

К числу основных дефектов водного хозяйства следует отнести и организацию его строительства и изысканий. На изыскания затрачены громадные средства. Сделано, правда, довольно много, но далеко не все еще приведено в порядок. К тому же несомненно, что вследствие отсутствия централизованного учета произведенных изысканий и вследствие отсутствия твердого плана — часть полученных данных утеряна, часть недостаточно полна для проектирования, часть еще необработана; вероятно, были случаи и перекрытия ранее произведенных изысканий более поздними, что при наличии многих независимых друг от друга управлений и частой смене руководящего персонала вполне возможно. Особенно неблагополучно с проектировкой, производство которой до последнего времени остается на местах частью в изыскательских, частью в строительных организациях, и не имеет высоко авторитетного руководства и надлежащего контроля. Оторванное от технических и научных центров проектирование (главным образом, крупное) затягивается на слишком длительные периоды времени, не имеет возможности использовать новейшие данные техники и потому страдает качественными недостатками и тормозит строительство.

Что касается строительства, то основными дефектами его являются: отсутствие твердых календарных планов строительства, неустойчивость стоимости проектов, отсутствие планов финансирования, дорогоизна, чрезмерные накладные расходы и отсутствие в его осуществлении принципов хозяйственного расчета.

Для крупных изысканий и крупного проектирования, повидимому, наиболее правильный выход надо искать в централизации всех крупных изысканий в виде отдельных изыскательских организаций, формируемых ведомственным центром и направляемых для работы на места; что касается крупного проектирования, то наилучшие результаты можно получить при передаче его всесоюзному научно-исследовательскому учреждению, которое необходимо создать теперь же. Такое соединение крупного проектирования с научными исследованиями сообщит последним преимущественно практический уклон, так как самые задания для исследований будут возникать по мере того, как проектирование будет наталкиваться на задачи, еще не разрешенные опытом и практикой, при чем поставивший данный вопрос проектировщик сможет его разрешить, произведя соответствующие научные исследования.

В отношении строительства наилучших результатов можно достичь путем учреждения для каждого края специального акционерного общества, которое одновременно, с одной стороны, имело бы право свободного выбора строительных об'ектов с последующей эксплуатацией построенных им сооружений при взимании нормированной платы, а с другой—вело бы строительство по заданиям органов водного хозяйства и об'единений

водопользователей на правах правительственного подрядчика на средства заказчика.

Такой порядок повлек бы за собой более тщательный отбор строительных об'ектов, установление хозрасчетного строительства, увеличение количества рентабельных об'ектов, более экономное строительство, установил бы большую гибкость строительного аппарата и значительно упростил бы систему финансирования водохозяйственного строительства.

Мелкое же строительство в значительной своей части могло бы выполняться крупными и мелкими об'единениями водопользователей, к которым должна перейти эксплоатация водохозяйственных устройств с оставлением за водными округами функций планирования, общего регулирования и надзора.

Отмечая дефекты организации водного хозяйства, нельзя не отметить исключительно плохой организации мелиоративных товариществ. Последние, унаследовавшие от водного хозяйства все отрицательные черты организации, присоединили к ним хроническую ссудобоязнь, вероятно переданную им от „добровольной“ кооперации. Водхозы республик с особой энергией, достойной лучшего применения, покровительствуют осуществлению мелкого строительства за счет безвозвратных бюджетных средств, вопреки закону, устанавливающему обязательство производить мелкое строительство за счет ссуд, выдаваемых мелиоративным товариществам. Предлоги для уклонений от ссуд крайне ограничены и трафаретны.

Надо отделить водную кооперацию от водхозов. Надо общее руководство водной кооперацией передать Союзу Союзов и создать более крупные об'единения водопользователей, по отдельным системам, которые имели бы частью общественный, частью принудительный характер по удачному образцу американских организаций. Правильная постановка водораспределения и хозяйственной жизни оросительной системы может быть достигнута только в том случае, если каждый водопользователь автоматически подчиняется всем решениям выборных органов, водопользователей всей данной системы, а не тем только, которые его почему-либо устраивают, как это имеет место в водной кооперации.<sup>1</sup>

Еще в июне 1926 г., в своем докладе в ОСВОК (при Главхлопкоме) мы отмечали ненадежность и несоответствие принципа „добровольности“ в кооперативной форме организации водопользователей практическим интересам рационального водного хозяйства и указывали на необходимость перейти к принудительным формам их об'единения. К сожалению, на местах этой необходимости еще не осознали. Тем хуже, ибо она неизбежна при всех обстоятельствах.

Наконец, одним из крупнейших организационных дефектов водного хозяйства является недопустимый порядок прохождения оперативных годовых планов, выродившийся в какую-то организованную волокиту, утратившую последние следы не только планового действия, но хотя бы только простого здравого смысла. По исчислению и графическому изображению Главсредаэвоздхоза в настоящем году план работ по водному хозяйству Средней Азии прошел только в Москве 67 инстанций и пунктов согласования, прежде чем был утвержден Советом Труда и Обороны, а составление и рассмотрение его длилось 6 месяцев (из них три — в центре).

<sup>1</sup> Вопросу организации водопользователей мы посвящаем специальную статью.

Характерно то, что такой порядок, как зеркало, отражает в себе все дефекты организации водного хозяйства, начиная от множественности инстанций на местах, проходя через несогласованность требований республик в краевых об'единениях и, кончая, благодаря этому, рассмотрением в центре всех мельчайших претензий, чуть ли не на сотни рублей, чего, конечно, не могло бы быть при существовании наркоматской организации.

Уже много раз нами указывалось на необходимость коренного изменения порядка составления и рассмотрения операционных планов водного хозяйства как на местах, так и в центре. Работа в этой области в течение трех последних лет только укрепляет нас в правильности этой точки зрения.

Если бы водхозы республик были упразднены, то общий план по всему краю составлялся бы одним лишь краевым управлением водного хозяйства (в Средней Азии Главсредводхозом, в ЭСФСР — Главзакводхозом), с участием представителей госпланов республик, наркомземов и хлопковых организаций. Это на 40% сократило бы количество инстанций прохождения согласования планов.

Другим облегчающим и упрощающим моментом должно явиться установление такого порядка рассмотрения планов водного хозяйства, при котором в центре (в ведомственном центре, в Госплане СССР и СТО) производилось бы рассмотрение не всего плана во всех его деталях, а лишь суждение по его основным моментам: о его экономическом обосновании и эффективности, темпе развития изысканий и строительства и об общих организационных мероприятиях.

Для того чтобы упрощение рассмотрения планов водного хозяйства имело характер дальнейшего общего упорядочения плановой работы и финансирования и соответствовало бы реальным потребностям быстрейшего развертывания ирригационного строительства, прежде всего необходимо установить дефекты, которыми страдает нынешний порядок рассмотрения операционных планов с их громоздкими материалами и теми последствиями, которые неизбежно возникают при таком порядке рассмотрения планов и их материалов. Основными дефектами прохождения операционных планов водного хозяйства Средней Азии и ЭСФСР являются следующие:

1. Чрезмерная длительность периода рассмотрения планов в московских учреждениях, т. е., главным образом, в Госплане СССР.

В 1925/26 и 1926/27 гг., когда планы эти рассматривались с меньшей детальностью, так как обосновывающие их материалы не обладали еще тою степенью уточнения, которая постепенно усиливалась по настоящему органов центра в последующие годы,— в эти годы рассмотрение планов в Госплане СССР занимало около  $1\frac{1}{2}$  мес. В 1927/28 и 1928/29 гг. рассмотрение планов занимало каждый год свыше 3 месяцев.

Резкие бросающиеся в глаза ненормальности такого порядка рассмотрения операционных планов водного хозяйства являются прямым следствием неправильной организации самого рассмотрения планов в Москве и излишней громоздкости плановых материалов, которая, в свою очередь, вытекает из необходимости документального подтверждения обоснований для включения в план отдельных расходов и обоснования разногласий главводхозов с водхозами республик и определяется необходимостью давать в Москве бесконечные справочные данные по техническим и экономическим вопросам отдельных схем и проектов.

Однако, следует отметить, что, несмотря на указанную громоздкость этих материалов, сплошь и рядом встречается необходимость запраши-

вать с мест дополнительные данные или разъяснения и ожидать ответы с неизбежными отсрочками, что задерживало рассмотрение планов, а в некоторых случаях ответы и разъяснения с мест совсем не были даны и приходилось принимать недостаточно обоснованные решения.

Равным образом, чрезмерно затягивает план установившаяся практика дополнительных заявок, принимавшихся в этом году с октября месяца непрерывно до окончания работ в высших органах Союза, т. е. до 20 декабря, при чем некоторые заявки и разногласия определялись суммами в несколько тысяч рублей.

Все это с полной ясностью показывает, что необходимо отказаться от подробного рассмотрения планов в Москве, сохранив за последней рассмотрение лишь основных черт, характеризующих план со стороны его состава по основным группам работ и расходов, со стороны размеров испрашиваемых по этим группам кредитов и эффекта производимых затрат и, наконец, рассмотрение и окончательное разрешение разногласий с республиками правительством СССР.

2. Следующим чрезвычайно крупным дефектом нынешнего порядка рассмотрения операционных планов является ежегодно неизбежно происходящий отрыв от работы на местах главнейших работников водного хозяйства на весь первый квартал (а часть их — на более длительный срок), в то время как именно первый квартал является лучшим сезоном для всех ирригационных работ, особенно тех, которые связаны с подачей воды к началу полной кампании в конце второго квартала. Не требуется большого напряжения мысли, чтобы догадаться, насколько при таком порядке дезорганизуется на местах не только работа первого квартала, но и годового плана.

Такая дезорганизация работы на местах заставляет опять-таки отказаться от существующего порядка подробного потитульного рассмотрения операционных планов водного хозяйства и свести такое в Москве к суждениям лишь по основным моментам планов, предоставив специальным комиссиям из центра утверждение потитульных планов производить на местах на основании действующих законов и директивных указаний центральных органов правительства Союза ССР.

3. Следствием длительного рассмотрения операционных планов в Москве является также совершенно неизбежная ломка рационального построения годовых операционных планов.

Так как планы утверждаются в конце первого или в начале второго квартала (а иногда и значительно позже), то обычно на местах нет возможности в первом квартале с надлежащей уверенностью приступить к работе, так как совершенно неизвестно, войдет ли данная работа в окончательный план, и если войдет, то в каком об'еме и с каким именно производственным и календарным планом. Практика последних лет показала, что выделение специального плана работ для первого квартала отнюдь не гарантирует нас и места от целого ряда промахов, вероятность чего, между прочим, учитывается органами центра, так как выделение перечня работ на первый квартал всегда сопровождается оговоркой, что этот перечень отнюдь не предрешает состава и размеров ассигнований полного окончательного годового операционного плана. Одна эта оговорка уже показывает на возможность всяких ошибок, а опыт подтвердил, что план первого квартала всегда отличается от окончательного плана, утверждаемого высшими органами Союза; бывает, что расходы, производившиеся в первом квартале, дальнейшего развития в окончательном плане совсем не получают и наоборот (что бывает чаще) — целый ряд расходов, не предусмотренных планом первого квартала, вводится в полный окончательный годо-

вой план. А так как вследствие позднего утверждения плана времени для выполнения последних работ до поливного периода остается мало, то сплошь и рядом получается недовыполнение годового плана по таким работам или, наоборот, производство в первом квартале таких работ (или их частей), которые полным годовым планом не предусмотрены, и их приходится приостанавливать или ликвидировать.

Таковы основные дефекты практиковавшегося до настоящего времени порядка рассмотрения операционных планов водного хозяйства, не говоря о ряде других менее крупных, но также дезорганизующих на местах осуществление ирригационных работ в размере и темпе, соответствующем потребностям Союза ССР.

Все эти дефекты настолько осты и настолько болезненно отзываются на планомерном и хозяйственном рациональном развитии ирригационных работ в Средней Азии и ЗСФСР и на связанной с ними затрате государственных средств, что мы считаем своим долгом обратить особое внимание на необходимость полного изменения порядка рассмотрения и утверждения в Москве операционных планов водного хозяйства с тем, чтобы плановая кампания 1929/30 г. (включая и период контрольных цифр) уже проходила по новому порядку.

НКФин СССР и Госплан СССР неоднократно указывали высшим органам Союза на крайне вредные последствия позднего утверждения операционных планов водного хозяйства. Однако, очевидно, устранение этого важнейшего дефекта возможно опять-таки лишь в том случае, если детальное рассмотрение и утверждение планов будет поставлено на местах, а в Москве будут рассматриваться и утверждаться только основные моменты, отмеченные выше.

Для того чтобы достичь упрощения работы в центре, необходимо установить ежегодный выезд в краевые центры (Ташкент, Тифлис и т. д.) полномочных постоянного состава комиссий из Москвы, утверждаемых СТО, с тем, чтобы эти комиссии, предварительно ознакомившись на местах с ходом работ, принимали бы ближайшее участие в проработке операционных планов на местах и по окончании их составления утверждали бы весь план в целом на месте в пленарном заседании, при участии всех заинтересованных республик и ведомств. Таким образом, план своеобразно (до начала нового операционного года) утверждался бы на месте, а основные черты его подлежали бы рассмотрению в ведомственном центре, в Госплане СССР и в Совете Труда и Обороны. При таком способе комиссии, рассматривающие планы по поручению центральных учреждений, имели бы возможность рассматривать их по данным первоисточников, проверять все сомнительные данные, осматривать строительства, т. е. действовать вполне сознательно. Вследствие этого процесс прохождения планов в Москве значительно упростился бы, а ответственность мест значительно усилилась бы. Далее, такой порядок повлек бы за собой известную экономию средств, расходование которых сопряжено с рассмотрением планов. Наконец, что чрезвычайно важно, была бы устранена необходимость отрывать от работы на местах на 3 месяца всех основных работников водного хозяйства,— необходимость, обычно сопряженная с потерей лучшего строительного сезона,— первого квартала.

Элободневый вопрос плановой организации несколько отвлек нас от основной темы — общей организации водного хозяйства. Возвратимся к ней.

В соответствии с указанными в настоящей статье мерами для устранения основных организационных дефектов водного хозяйства Средней Азии и ЗСФСР — мыслим себе следующую общую схему.

Учреждение в Москве об'единенного наркомата водного хозяйства. Нужен именно наркомат (типа НКПС,) потому что при всякой другой форме ведомственного центра невозможно будет учредить на местах такую систему органов, которая при установлении своих административных границ и при построении своих планов и производственной работы не была бы стеснена республиканскими и внутриреспубликанскими общеадминистративными границами, а устанавливала бы их по побассейному или посистемному принципу.

Местными органами наркомата должны быть управления водного хозяйства: одно в Средней Азии, одно — в Казахской АССР и одно — в ЗСФСР. Подчиненная каждому из этих управлений территория делится по побассейному принципу на водные округа, а последние на побассейные или посистемные принудительно-кооперативные об'единения всех без исключения каждой системы водопользователей.

При наркомате организуется Всесоюзный научно-исследовательский и проектировочный (с проектированием по крупному строительству) институт с филиалами в местных центрах, работающими в тесном контакте с управлениями водного хозяйства. Крупные изыскания и исследования в виде отдельных временных изыскательских организаций учреждаются при Проектировочном институте и посылаются на места. Изыскания и исследования для среднего и мелкого строительства ведутся водными округами. Кроме того, при наркомате учреждается Совет экспертов, а при управлении водного хозяйства — технические советы.

Строительство ведется либо советскими ирригационными акционерными обществами (крупное и среднее строительство), либо посредством иностранных акционерных компаний (крупное строительство) на правах строительного подряда. Мелкое строительство ведется об'единениями водопользователей с выполнением его теми же акц. обществами под надзором и руководством водных округов.

Советские акционерные общества либо добровольно выбирают строительные об'екты и тогда обязуются организовать после постройки хозяйство и эксплуатацию построенной системы (совхозы, семхозы, колхозы) на основе взимания с водопользователей нормированной платы, либо выполняют (без права отказа) в плановом порядке крупное и среднее строительство в качестве правительенного подрядчика за средства заказчиков (наркомата, управлений водного хозяйства, об'единений водопользователей и т. п.) без участия в эксплуатации.

На местные органы водного хозяйства (главные краевые управления водного хозяйства и водные округа) при такой схеме организации должны быть возложены в общих чертах следующие функции.

1. На главные (краевые) управления народного хозяйства:

а) составление перспективных и годовых планов водного хозяйства на подведомственных им территориях и согласование этих планов с заинтересованными республиками и высшими правительственными органами Средней Азии и ЗСФСР по принадлежности, а также учет выполнения планов, кем бы таковое не производилось;

б) непосредственное руководство, надзор и контроль над работой водных округов;

в) составление сводной отчетности по работе водных округов, строительных акционерных обществ и наркоматских изыскательских организаций и самих управлений водного хозяйства с состоящими при них учреждениями;

г) общее руководство (через водные округа), надзор и контроль над эксплуатацией, находящейся в непосредственном ведении округов

и директивное руководство (через те же водные округа), надзор и контроль над эксплоатацией, находящейся в ведении акционерных обществ или об'единений водопользователей;

д) утверждение программ изысканий, технических схем, проектов и смет в пределах сумм, установленных законом;

е) участие в администрировании научно-исследовательских учреждений и местных учебных заведений по подготовке специалистов по водному хозяйству;

ж) выполнение специальных заданий по поручениям наркомата и высших органов Союза.

## 2. На водные округа:

а) подготовка по данным округов и по заявкам республик и об'единений водопользователей материалов для составления перспективных и годовых планов водного хозяйства в отношении производства изысканий и исследований для среднего и мелкого строительства, планов самого мелкого строительства и эксплоатации, независимо от того, в чьем ведении последняя находится;

б) производство мелкого строительства там, где оно не входит в проекты, выполняемые советскими или иностранными акционерными обществами или об'единениями водопользователей;

в) стационарная статистико-экономическая работа по округу;

г) заведывание эксплоатацией там, где она не находится в ведении государственных хозяйственных организаций или об'единений водопользователей;

д) технический надзор и контроль над выполнением мелкого строительства и над эксплоатацией, находящейся в ведении государственных хозяйственных организаций или об'единений водопользователей;

е) утверждение программ изысканий и исследований, технических схем, проектов и смет в пределах сумм, установленных законом;

ж) составление отчетности округа по его работе и по эксплоатации на всей его территории;

з) выполнение специальных заданий управления водного хозяйства.