

Порайонный план и его значение для кооперативного планирования

Вполне сознавая некоторую искусственность связи трактуемых нами элементов нашей темы, мы все же идем на это по ряду соображений. Основное и главное соображение заключается в том, что порайонный подход для кооперации (мы имеем в виду, главным образом, сельскохозяйственную) представляет собой такое *Conditio sine qua non*, без коего немислим сам кооперативный план. Отсюда ясно, что малейшая неточность в трактовке районного подхода, неправильное понимание сути районирования чревато вреднейшими последствиями для всего планового строительства кооперации. Поэтому нам кажется вполне приемлемым и допустимым наш несколько длинный экскурс (вырастающий почти в самостоятельную тему) в область сущности господствующих у нас начал госплановского районирования. Это еще диктуется и тем соображением, что районного разреза плана кооперативного строительства на селе мы еще не имеем, его предстоит еще в процессе дальнейшей работы над пятилеткой создать. Предварительным условием успешного выполнения этой работы может быть лишь вдумчивое и глубокое изучение грандиозного опыта работы Госплана, давшего в своем общем районном разрезе пятилетки образец единственного правильного материального воплощения, им же еще в 1921 г. провозглашенных принципов районирования.

Однако первая часть темы имеет и самостоятельное значение (что, как уже сказано, является наиболее уязвимым местом архитектуры статьи). Дело в том, что районный разрез пятилетки дает план развития „больших“ районов Госплана без детализации их характеристики по различным их частям. Между тем за время, прошедшее со времени установления госплановских районов, назрела потребность в более дифференцированном подходе к некоторым „большим“ районам и, в особенности, к национальным республикам, имеющим свои внутренние районные различия. Эта внутренняя детализация районов и районная разработка планов крупных национальных республик, как отмечают авторы районного разреза пятилетки, являются уже задачей соответствующих областных и республиканских органов, разрешающих ее под руководством союзного Госплана. Эти задачи национальными республиками уже поставлены. Так,

украинский Госплан во вступительной части своей пятилетки пишет: „Вторая задача. Районирование в плане такой экономически развитой республики, как Украина, с ее разнообразными природными и экономическими условиями, которые в действительности (насправди) разделяют ее на ряд определенных экономических районов, является обязательным заданием...“¹ Вряд ли нужно доказывать своевременность сейчас, перед этой большой работой, глубокого обсуждения самой методологии нашего районирования. Это тем более очевидно, что, по крайней мере, вне стен госплановской лаборатории, в нашей экономической литературе, методология районирования до сих пор еще не нашла себе правильного освещения. Отсюда — вскрыть богатейшее содержание созданной Госпланом и им же блестяще воплощенной в жизнь методологии районирования — задача безусловно актуальная.

I

Методология госплановского районирования образует собой часть общей методологии планирования. Это связь между обеими методологиями выражает в то же время и внутреннюю связь обеих проблем. Недаром поэтому та или иная трактовка сущности плана сопровождается и соответственным „изменением“ в трактовке сущности районирования. Ибо родственность обеих этих проблем не позволяет не „роднить“ и уклонов от правильного понимания их. Как будет показано ниже, ошибки в понимании сущности районирования удивительно напоминали ошибки в трактовке сущности плана. Легко понять отсюда, насколько необходимо и важно перенесение критики этих ошибок и на область районирования, где всякие ложные концепции являются лишь иным выражением ошибочных представлений о плане и, объективно формой ревизии правильной методологии планирования. Обратимся к плану.

Основные принципы в методологии планирования были уже даны в исторической работе ГОЭЛРО. Представление о плане как об „инженерной проектировке новых социальных конструкций на основе тех или иных плановых заданий“ содержалось уже во всех построениях ГОЭЛРО. Однако, по целому ряду причин, лежавших на стороне экономики страны, в первые годы нэпа необходимых предпосылок проведения подлинного плана народного хозяйства не было, вследствие чего методология ГОЭЛРО фактически не нашла себе применения в общехозяйственном плане. В старых плановых построениях того времени правильная методология ГОЭЛРО нередко уступала место простым попыткам „предвосхищения“ будущего, попыткам предвидения результатов, статистически учтенных процессов, что внешне нашло себе выражение в методе так называемой статистической экстраполяции прошлых (даже довоенных) и настоящих

¹ „Шляхи й темпи розвитку народного господарства УСРР“, Державна планова комісія, Харків, 1929 р., стор. 38.

темпов развития на будущее. Но уже в первых годовых „контрольных цифрах“ практика планирования целиком основывалась на правильной методологии, следовательно, отвергла противоречащий самой идее плана метод „предвидения“ и стала на путь программно-директивного проектирования будущего. Правда, как об этом сообщает Укргосплан¹, и настоящая пятилетка (Украинская), в ее начальном варианте, была целиком построена на пресловутой идее статистической экстраполяции. Однако эта методология была вскоре оставлена, чему, между прочим, не мало способствовал общий дух решений XV съезда и, в особенности, ноябрьского пленума ЦК.

Идеология по обыкновению запаздывает; это касается и „плановой идеологии“, по крайней мере, в некоторой ее части. Изжитые уже недостатки прежнего планирования стали только теперь достоянием некоторых наших экономистов, пытающихся возвести в руководящий принцип планирования то, что являлось его недостатком на ранней ступени его развития (проф. Кондратьев, Н. П. Макаров).² Концепция Кондратьева, рассматривающего план как „предвидение“ результатов стихийных процессов, т. е. дающего такую трактовку плана, которая по сути является отрицанием его, теперь уже теоретически тоже преодолена, а влияние ее на практику в настоящее время равно круглому рулю. Однако мы вспомнили о ней не даром; и не голой любознательности ради мы привели и эту справку о развитии „плановой идеологии“. Как видим дальше, принципиальное содержание большинства „уклонов“ от правильной методологии районирования по сути воспроизводит Кондратьевскую идею „плана — предвидения“, лишь в иной разумеется, форме. Чтоб убедиться в этом, нам придется обратиться сейчас к развитию взглядов на районирование. Здесь нам придется уже быть менее краткими.

Мы говорили, что в основном правильная методология районирования была уже выработана Госпланом еще в 1921 г. В чем же ее основное содержание? Прежде всего в том, что здесь Госплан впервые поставил самую проблему районирования. Как будет показано дальше, подлинное районирование начинается только с работами Госплана. То, что под названием „районирование“ известно было ранее (работы по „районированию“ многочисленной плеяды русских экономистов), по сути дела ничего общего с районированием в истинном смысле этого слова не имеет. Эта довольно очевидная истина странным образом прошла совершенно незамеченной в нашей литературе. Даже творцы новой „методологии районирования“ не отдавали себе полного отчета в характере тех различий, какие существуют между их работами и

¹ „Пути развития народного хозяйства УССР, материалы к пятилетнему плану“, Госплан УССР, Харьков, 1928 г.

² См. их статьи в № 2 журнала „Пути сельского хозяйства“ за 1927 г.

теми, что прежде незаслужено именовались тем же именем „районирования“. Так, один из руководителей работ по районированию, проф. И. Г. Александров писал.¹ „Но прежний подход к проблеме (районирования. Е. Э.) требовал значительных изменений в самой постановке задачи. Поскольку районирование отходило от прежних задач, чисто показательного типа, становилось реальной оболочкой актуальной организации, приобретало телеологический, целевой характер, приходилось не только сделать выбор между методами, предложенными многочисленными авторами работ по интересующему нас вопросу, но и создавать свой метод“. И далее: „...постановка (задачи районирования, Е. Э.) от прежней отличалась так, как статистический учет экономического процесса отличается от экономической политики“ (разрядка моя, Е. Э.). Хотя проф. Асександров и связывает различие методов старого „районирования“ и новых работ в этой области с различием в материальной части того и другого районирования, однако всей глубины различий их он не видит. В других работах участников комиссии Госплана по районированию (см. „Труды Госплана“, цитируемые ниже) мы сплошь и рядом встречаемся с констатированием различий в методах старого и нового районирования. Между тем полярное различие методологии старого и нового районирования лишь выражает полярные различия самого предмета. В старом и новом районировании мы по сути дела имеем два совершенно различных содержания, лишь внешним, формальным сходством давшие основания к объединению их одним названием. Что это так, об этом свидетельствуют нижеследующие определения самого понятия „район“, даваемые старой и новой (госплановской) „теориями“. „Классическое“ (выражение Книповича „сел.-хоз. районирование“. М. 1925) определение Фортунатова гласит:² „Районом следует называть точно обозначенную на карте часть земной поверхности, отличающуюся от других частей какими-либо признаками.“ Наиболее полное и законченное определение понятия „район“, с точки зрения новой, госплановской теории, мы находим в „тезисах доклада ВЦИК IX всероссийскому съезду советов по вопросу об экономическом районировании России.“ „В основу районирования,— читаем мы там,— должен быть положен экономический принцип. В виде района должна быть выделена своеобразная, по возможности экономически законченная, территория страны, которая, благодаря комбинации природных особенностей, культурных накоплений прошлого времени и населения с его подготовкой для производственной деятельности, представляла бы

¹ „Основы хозяйственного районирования СССР“. М. 1924 г. Введение, стр. 4. См. также кроме указанных ниже, еще его ст. ст. в №№ 4 и 5 „Планового хозяйства“ за 1928 г.

² А. Ф. Фортунатов. „К вопросу о сел.-хоз. районах в России“. „Труды Вольно-Экономич. Об-ва“. 1896, № 5, цит. у Книповича. „Сел.-хоз. районирование“, стр. 18.

одно из звеньев общей цепи народного хозяйства. Этот принцип экономической законченности даст возможность построить далее на хорошо подобранном комплексе местных ресурсов, капитальных ценностей принесенных со стороны, новой техники и общего плана народного хозяйства проект хозяйственного развития района на базе „наилучшего использования всех возможностей при наименьших затратах“ (разрядка моя, Е. Э.). Менее полно, но зато более непосредственно, обнаруживает сущность нового понимания района следующее определение И. Г. Александрова.¹ „Район является крупнейшей единицей хозяйственной деятельности, выполняющей специальную роль по общему заданию федерации на основе своих природных богатств, навыков населения, находящихся в его распоряжении капитальных ценностей, связанный между собой таким образом, что при минимуме расходов энергии получается максимальная продукция“. При этом необходимо помнить, что выделением упомянутой „своеобразной и т. д. территории“ районирование отнюдь не заканчивается. Дело вовсе не заключается в том, чтобы по тем или иным признакам выделить часть территории и только: „Главная особенность, внесенная нами в понятие экономического района, заключается не в принятии того или иного экономического признака за исходный критерий, да и нет таких всеобъемлющих критериев, для нас важно было выделить в виде района некоторую своеобразную, экономически законченную (но не замкнутую) территорию страны, которая благодаря определенной комбинации из природных особенностей, капитальных ценностей (т.-е. культурных накоплений прошлого времени) и населения с его бытом и подготовкой для производственной и вообще хозяйственной деятельности представляла бы определенную потенцию для выполнения той или иной функции в общей хозяйственной динамике страны“ (разрядка моя Е. Э.).² Само собой разумеется, что и выделением „потенциальных“ районов, районирование не заканчивается. „Говоря об определенной потенции данной местности, авторы нового районирования имеют в виду ее реализацию в будущем в виде новой качественной характеристики этой местности, благодаря чему эта последняя становится определенным районом. Но эта качественная характеристика будущего района, хотя и связана с определенностью его потенциальных данных, на самом деле привносится извне, „придается“ району. „Процесс проектирования экономического района,— читаем мы в докладе Госплана III сессии ВЦИК,— производится следующим образом: С самого начала мы задаемся определенной главной специализацией нашего района и в зависимости от нее получаем приблизительную его конфигурацию, относя в его состав местности, обладающие теми или

¹ „Труды Госплана“, вып. I, 1922 г., введение (Александрова И. Г.), стр. 5.

² И. Г. Александров. „Экономическое районирование России“, ст. в „Трудах VIII всероссийского электротехнического съезда“. Вып. II, изд. Госплана, М., 1921 г.

иными производственными элементами, необходимыми для выбранной цели". Таким образом, мы в новом районировании можем зарегистрировать следующие два действенных момента; первый, находящий себе выражение в самом процессе выделения определенных территорий и заключающийся в действенном отборе, в значительной мере на основе и в соответствии с народно-хозяйственными заданиями, пригодных для разрешения определенных производственных проблем территорий, и второй, заключающийся в сообщении каждой выделенной территории определенной социально-производственной физиономии, указания ей ее будущей характеристики в качестве района.

Мы еще ниже вернемся к характеристике содержания госплановского районирования, а пока обратимся к определению Фортунатова. Для удобства сравнения его с только что приведенными определениями госплановской установки нам придется его немного развить и дополнить. О чем говорит его определение? Характеристика „района“, даваемая этим определением, дает в то же время ключ к уразумению всего понимания районирования „старой методологией“. Если район — часть территории, — характерен каким-либо одним (или несколькими, по мнению Фортунатова) признаком, то, очевидно, районирование сводится к отысканию пространственного размещения избранного признака. Конкретней говоря, дело при этом (например, сел.-хоз. районирование) сводится к следующему. На основании тех или иных критериев, тех или иных районообразующих признаков и факторов, признаваемых (выбираемых) тем или иным автором, отыскивается и устанавливается закономерность и пространственные формы размещения либо сел.-хоз. культур, либо систем сельского хозяйства, в зависимости от выбираемых автором признаков. Вот эта территориально-определенная локализация какой-нибудь сел.-хоз. культуры или системы хозяйства и определяла собой физиономию данного места; тогда констатировалось: здесь такой-то район (или зона). Как уже вытекает из определения Фортунатова, вопрос о районообразующих признаках был центральным вопросом старого „районирования“, вокруг него сосредотачивались все основные элементы методологии. Так как район надо распознать среди прочих, то естественно, что здесь особое значение приобретает признак, по которому своеобразие данной местности легче всего распознается, констатируется.

Однако при этом предстояло решить еще один большой важности вопрос — о районообразующих факторах. Мало установить наличие известного размещения признаков (сел.-хоз. культур, систем хозяйства и т. д.) по территории, надо также знать и механизм, управляющий этим размещением, вызывающий его, чтоб, таким образом, хоть отчасти быть ориентированным относительно будущего данной местности (зоны „района“), хотя немного проникнуть в темное будущее ее. На базе этого учения о районообразующих фак-

торах вырастает новое, динамическое представление о „районе“: последний рассматривается, как „стадия эволюции“ (Челинцев).

Ограничиваясь пока сказанным, отметим, что в „противоположность госплановскому районированию старое и в статическом и динамическом учении о „районировании“ совершенно лишено, упомянутых выше, действенных моментов. В том и другом случаях старое „районирование“ представляет собой чисто познавательный процесс, при чем статическому учению о районе, т.-е. простой статистической констатировке факта того или иного размещения принятых признаков соответствует пассивно-созерцательная форма познания, тогда как динамической точке зрения (проникающей в самую сущность явления географического размещения условленных признаков) соответствует, очевидно, более высокая форма познания путем мышления (абстрактно-теоретическое мышление). Но и только. Но тогда ведь совершенно очевидно, что предмет старого „районирования“ отнюдь не выходит за пределы того круга проблем, который на Западе давно был известен под названием учения о штандорте, учения о географической локализации, а метод целиком соответствовал господствовавшему на Западе.¹

Взятое с формальной стороны старое учение о „районировании“ в России² также целиком совпадает с распространенным учением о географическом размещении. И здесь и там речь идет об изучении (в основном констатировании факта определенного размещения) явления, т.-е. причин и объективных результатов стихийного, помимо воли человека совершающегося, процесса размещения промышленности и сельского хозяйства по земной территории.

Различие между госплановским районированием и старым бросается в глаза уже своей чисто формальной стороной. Самый процесс установления района, с точки зрения госплановского представления о нем, осуществляется не через изучение, а построение; изучение земной поверхности, которое в качестве предварительного условия имеет место и в новом районировании, однако, проводится совершенно иными методами и также приобретает действенный характер. Однако центр тяжести различия лежит, конечно, не здесь. Изложенные только что формальные различия выражают лишь различия содержаний. Там, в старом „районировании“, познающий субъект противостоит стихийно осуществляющимся процессам географического размещения систем хозяйств, сел.-хоз. культур и т. п. Здесь активно действующий субъект (в лице планового органа пролетарского государства) сам сознательно организует это

¹ С незначительными различиями в деталях, касающихся самого применения метода (что считать районообразующим фактором, что признаком и т. д. и т. п.).

² Речь идет, главным образом, о дореволюционной русской литературе, ибо в иностранной термин „районирование“ был мало распространен. Там аналогичные работы правильно обозначались термином „географическая локализация, теория штандорт“.

размещение в согласии с своими целями. Если, таким образом, старое „районирование“ было учением о локализации (и изучением ее как результата), то новое есть сама сознательно организуемая локализация различных отраслей народного хозяйства. Различия, как видим, „более чем полярные“, так как они лежат в совершенно различных плоскостях. Но, если новое районирование представляет собой известную совокупность сознательно осуществляемых мероприятий, являющихся полным отрицанием стихийных законов, то ясно, что самое существование нового районирования предполагает определенный социально-экономический строй: национализацию промышленности, земли и т. п., т.е. строй диктатуры пролетариата, строй планового хозяйства, существеннейшей частью которого, как мы далее увидим, районирование и является. Самая возможность районирования, как системы мер экономической политики,¹ в условиях стихийного капиталистического хозяйства, исключена. Она является элементом, „категорией“, точнее — проблемой, только планового хозяйства. В условиях стихийного хозяйства приемлемо и возможно лишь учение о географическом размещении, содержание которого в условиях планового хозяйства почти ограничивается его описательной частью. Отсюда ясно, сколь необходимо с научной (и, как увидим далее, с практической) точки зрения разграничение обеих проблем. И поскольку речь идет о двух различных проблемах, мы считали бы необходимым и договориться относительно терминологии, а именно: считать совершенно неправильным (как это делают Книпович, Челинцев, Котов и многие другие) обозначение старых работ, занимающихся, как мы показали, только проблемой географического размещения, и новых, занимающихся той же проблемой, термином „учение о районировании“, сохранив его только за соответствующими работами Госплана и всеми другими, следующими провозглашенной Госпланом методологии.

* * *

Каково же значение районирования для народнохозяйственного плана? Оно огромно. Районирование является существеннейшей частью плана, его пространственным выражением. Районирование, т.е. сообщение каждой определенной местности известной народнохозяйственной функции, которую она (местность) должна у себя в будущем реализовать, представляет собой план в пространственной детализации, подобно тому, как весь народнохозяйственный план представляет собой совокупность будущих характеристик намеченных районов. Однако, этим не все сказано, ибо план отличается еще одним моментом — длительностью во времени. Взятый с этой стороны, план также неразрывно связан с районированием

¹ И как науки, разумеется, ибо наука есть только обобщение конкретной жизни.

и представляет собой различные (в зависимости от времени, на какое рассчитан план) степени приближения к полному осуществлению предположенного будущего районов. Все это имеет особое значение для нынешней стадии планового хозяйства, характеризующейся еще незавершенным формированием районов. Между районированием и планом существует тесная связь. И это вполне понятно. Далеко идущая дифференциация общественного производства сопровождается и далеко идущими требованиями в отношении территориального размещения. В этих условиях совершенно неизбежна различная степень соответствия той или иной территории требованиям развития известных отраслей народного хозяйства. Отсюда вся важность правильного выбора подходящей для данной отрасли территории.

Новейшие достижения техники делают проблему выбора подходящей территории еще более значительной, так как от степени удачности выбора зависит решение основного вопроса о рационализации труда, подема его производительности, при помощи этих технических достижений. Районирование, задача которого заключается в территориальном размещении отраслей народного хозяйства, обеспечивающем максимальное соответствие данных выделенной территории потребностям намеченной к развитию здесь отрасли, таким образом, является существенным условием рациональной организации народного хозяйства и его отраслей. А так как народнохозяйственный план есть прежде всего план развития составляющих народное хозяйство отраслей то или иное сочетание их, та или иная степень равновесия между ними, то ясно, что все это не может быть разрешено без районирования. Следовательно, районирование является существеннейшей частью плана. Так именно и ставился вопрос в ставшей классической методологии ГОЭЛРО. „Переоценка соотношений основных подразделений нашего производства неразрывно связана с географическим перераспределением самих производящих областей и с новым намечающимся складом планомерно обобществленного хозяйства. РСФСР должна быть подразделена на новые экономические округа — предвестники будущих цветущих коммун развернутого строя освобожденного труда“.¹

Далее, если основная идея плана заключается в максимально целесообразном и рациональном хозяйствовании, то, как мы видели уже выше, районирование² является одним из главных условий достижения этого. „Районная разработка, — пишет И. Г. Александров, — позволяет установить теснейшую связь между природными ресур-

¹ „План электрификации РСФСР“ (доклад VIII съезду советов Государственной комиссии по электрификации России), М., 1920 г. Гостехиздат, стр. 15.

² И районная разработка плана, которая, собственно, и есть настоящая форма плана. Суммарные, лишенные районной разработки, планы могут рассматриваться лишь как предварительные директивы для руководства при составлении плана в районном разрезе.

сами, навыками населения, накопленными предыдущей культурой ценностями и новой техникой и получить наилучшую производственную комбинацию; проводя, таким образом, с одной стороны, целесообразное разделение труда между отдельными областями, а с другой, организуя область в крупную комбинированную хозяйственную систему, чем достигается, очевидно, лучший хозяйственный результат".¹

Еще более сильно подчеркивает упомянутое значение районирования Г. М. Кржижановский: „Экономическое районирование РСФСР является опорным пунктом для создания новых высших форм организации народного труда“.²

Приведенным, нам кажется, достаточно убедительно доказано громадное значение районирования для плана, теснейшая связь и взаимозависимость этих двух проблем. Из сказанного вытекает также и та мысль, что подлинный план может быть только районным (в районном разрезе составленным и на учете районных задач основанном) планом. Порайонный подход к плану диктуется в настоящий момент и соображениями, так сказать, конъюнктурного порядка, требующими от нас в настоящий момент форсированного развития некоторых отраслей, что связано с необходимостью иной расстановки, имеющихся в нашем распоряжении средств и сил. Порайонный подход и означает решение задачи целесообразной расстановки наших средств, решение задачи о том, куда в первую голову бросить имеющиеся в нашем распоряжении средства и силы, чтоб обеспечить быстрый и максимальный эффект.

Все изложенное о значении районирования и порайонного подхода к плану, разумеется, верно лишь при условии современного (госплановского) понимания районирования. Представление о районе как о „стадии эволюции“, т. е. как о стихийно складывающейся и в более или менее предвидимом направлении изменяющейся территориально ограниченной совокупности признаков соответствует „плану“, покоящемуся на идее „предвидения“. Современному плану, покоящемуся на идее „инженерной проектировки... на основе плановых заданий“ соответствует, покоящееся на этой же идее, районирование. Характерным тут является особенное подчеркивание значения телеологического момента... „легко видеть, что построение районов должно носить не только (следовало бы сказать: не столько Е. Э.) объективно аналитический, но и телеологический характер“.³ Район строится в соответствии с плановыми заданиями. Отсюда понятно, что его будущее не может быть прямо, путем некоей „качественной экстраполяции“, выведено из настоящего, как это воз-

можно в отношении какой-нибудь локальной зоны в условиях стихийного хозяйства. Забвение этих особенностей нашего понимания районирования района, возрождение старых взглядов на сущность района, при преломлении в плане, означает районную интерпретацию пресловутой идеи „предвидения“ на основе статистической экстраполяции действительности. Но эта экстраполяция в применении к отдельным районам означает по сути дела экстраполяцию данного „качества“: увеличиваются отдельные показатели, при чем в тех же отношениях и сочетаниях, но качественная физиономия района остается прежней.

При таком подходе будущее, скажем, украинской степи вырисовывается в виде медленно понижающегося удельного веса зернового уклона, при медленно же возрастающем значении интенсивного животноводства и т. п. моментов, неизбежно наступающих в условиях стихийного развития сельского хозяйства, в связи с ростом промышленности, городов, т. е. новых рынков. Новое районирование, учитывая достижения современной техники, требования рационального труда, возможности, даваемые данными естественно-историческими условиями и т. п. решает, (именно решает, а не предполагает) судьбу украинской степи совершенно иначе: уже предварительные наброски будущей физиономии степи говорят о том, что после подготовки Сибири, Казакстана и др. зерновых районов к роли основных зерно-производящих районов, проведения грандиозных оросительных работ (от Днепровской запруды) украинская степь совершенно почти утратит свой зерновой характер и перейдет к интенсивным техническим (хлопок, кенаф) и садово-огородным (виноград, шелковица, бахчевые) культурам в сочетании с шерсто-овцеводческим и молочным хозяйством.¹

Задача индустриализации страны, эта важнейшая директива („плановое задание“), представляя собой резкое вмешательство в существующее положение вещей, требует в качестве условия своего разрешения такого же вмешательства в сельское хозяйство, сознательной перестройки его, чаще всего вопреки сложившимся и наметившимся тенденциям его. Эти же задачи создают потребность в ином сочетании отраслей сельского хозяйства, в установлении различных темпов развития для них, наконец, потребность в новых отраслях и культурах. Все это, в свою очередь, требует активного действенного начала в отношении к сельскому хозяйству, а не пассивно-созерцательного „предвидения“ его будущего. Это будущее, как мы уже неоднократно подчеркивали, в соответствии с нашими задачами должно быть построено дифференцированно по районам.

¹ См. отчасти об этом в изд. Укргосплана: „Шляхи й темпи розвитку нар. госп. УСРР“, 1929 г., стр. 21, 129. Уже на ближайшее пятилетие, которое украинская пятилетка считает переходным, намечаются солидные сдвиги в степи: усиление тонкорунного овцеводства, коневодства, молочного хозяйства.

¹ „Экономическое районирование России“. „Труды VIII всероссийского электротехнического съезда“ Вып. II, изд. Госплана, М., 1921 г., стр. 23.

² „Хозяйственные проблемы РСФСР и работы государственной общеплановой комиссии“, М., 1921 г., стр. 94.

³ И. Г. Александров. „Основы экономического районирования“. Изд. „Экономическая Жизнь“, стр. 55.

Таким образом, мы видим, что отступление от правильного понимания районирования ведет к воспроизведению в районной политике старых ошибок планирования, распространение на районную политику Кондратьевской идеи „плана предвидения“. Действительная эволюция взглядов на районирование показывает, что мы только сейчас начинаем освобождаться в области районирования от ошибочного подхода к нему с точки зрения „предвидения“ и „качественной экстраполяции“, от попыток, над прикрытием „маленькой ревизии“ вопроса о районировании, протащить глубокую ревизию всей нашей методологии планирования.

Литературная оппозиция новой методологии районирования возникла одновременно с появлением в свет новой установки Госплана и при этом почти в недрах самого Госплана, среди привлеченных к этой работе старых специалистов. Новизна проблемы ошеломила даже некоторых непосредственных участников работы по районированию, которым, казалось, тем труднее давалось усвоение методологии и сути районирования, чем больше они в прошлом были связаны с работой над проблемами географической локализации. Это в некоторой степени понятно. Если в сравнительно новом вопросе о плане мы могли наблюдать довольно сильное давление идеологии стихийного хозяйства, обнаружившееся в выступлении Кондратьева и других, то в вопросе о районировании, в некоторой степени связанном с учением о географической локализации (как с одной из своих предварительных стадий), давление идеологии стихийного хозяйства, разновидностью которой упомянутое учение и является, должно было сказаться во много раз сильнее. Достаточно указать, что даже такой крупный участник работ по районированию (и в то же время — крупный знаток географического размещения), как покойный Книпович, принимавший непосредственное участие в работах Комиссии по районированию, просто не понял (не мог понять) сущности районирования. Его (безусловно искреннее) недоумение, с которым он встретил идею „будущего района“, телеологический подход в его конструировании, „проектный метод“ и т. п. Элементы госплановской методологии свидетельствовали о том, что Книпович еще далеко не освободился от власти старых представлений о предмете. Ему была чужда не только идея сознательного телеологического конструирования района, но даже простое „давление“ на наметившиеся тенденции района он ставил в связь и зависимость от характера этих тенденций.¹ Еще резче эта совершенно неправильная точка зрения подчеркнута в выступлениях участников работ по районированию на Украине — В. М. Соловейчика и М. Б. Гуревича.

¹ Вот образец его постановки вопроса: „... только по вдумчивом изучении тенденций прошлого развития и современного состояния можно подойти к установлению закономерностей и тенденций будущего развития. А только зная вероятные тенденции будущей эволюции, можно подходить к вопросу о влиянии на это развитие.“ „Сел.-хоз. районирование“, стр. 174.

Первый писал... „для тех практических задач, которые ставятся ныне районированию, важно, конечно, выяснение той стадии хозяйственной эволюции, в которой мы застаем район, чтобы из нее понять пути его дальнейшего развития и отсюда вывести нормы поведения для хозяйствующего субъекта и государства“.¹ Эта замечательная по своей путаности и глубочайшей ошибочности сентенция важна хотя тем, что помимо своей внутренней противоречивости она обнаруживает свою противоположность нашему пониманию сущности районирования с необыкновенной полнотой и ясностью, в то же время давая яркий образец идентичности идеи „предвидения“ в плане с пониманием района как „стадии эволюции“. Будущее района (т.-е. самый район, который, собственно и есть „будущее“ данной местности, являющейся лишь фоном будущего района) выводится из его настоящего как неизбежный результат объективного процесса, действующего с силой стихийного закона; неприложность этого будущего настолько сильна, что ни о каком ее преодолении и речи нет (не может быть, очевидно) и „нормы поведения хозяйствующего субъекта и (даже) государства так же выводятся, как детерминированная данными условиями форма приспособления к ним. Целесообразное изменение действительности на основе тех или иных плановых заданий, эта основная характеристическая черта районирования, заменяется „выведением“ (по сути, „предвидением“) будущего и приспособлением к нему. А так как выведенные, таким образом, нормы поведения etc“, должны служить, очевидно, определяющими для экономической политики государства и в том числе для наиболее концентрированного выражения его экономической политики — для плана, то очевидно, что и план этот в целом, во-первых, не может быть оторван от районирования (что вообще верно) и во-вторых, может представлять лишь конкретизированное выражение стихийно складывающегося будущего и основанные на учете упомянутых норм формы приспособления к нему (что, разумеется, чистейшая Кондратьевщина). Мы не даром, таким образом, указывали на принципиальное сходство распространенных ошибок в оценке сущности районирования с ошибочной концепцией Кондратьева и др.

В той же комиссии украинского Госплана М. Б. Гуревич „не в видах полемики“ следующим образом „разносил“ госплановский подход к районированию. Взяв для примера характеристику (будущую, разумеется) Сев.-вост. области, как она намечается в госплановском районировании, Гуревич, замечает: „Итак, пока в указанной области ничего нет, но все ожидается“, возможно, способно, вероятно... „Спрашивается, далека ли эта перспектива? Думается, что очень. А если эта перспектива весьма далекая, то как знать,

¹ Вл. Соловейчик. „К вопросу районирования“, стр. 174. „Материалы к районированию Украины“, Госплан УССР, 1923 г., стр. 154.

что удастся осуществить, чего нет, как предугадать ее реальные формы и как можно ломать действительность в угоду далекому, предполагаемому, надуманному (разрядка моя, Е. Э.)." Нужно ли доказывать, что Гуревич здесь обнаруживает совершенное отсутствие понимания основ госплановского районирования. Иначе нельзя объяснить его чисто обывательскую аргументацию. Что же он предлагает? Приблизительно то же, что и Соловейчик: "... лишь голая неприкрашенная действительность даст базу и отправную точку для строения лучшего будущего. Проблема районирования всех видов, от областного до волостного, должна также строиться, главным образом, на реальных соотношениях с учетом перспективного элемента в самой необходимой ограниченной степени".¹ Комментарии тут явно излишни. Мы не знаем современных взглядов на районирование последних двух авторов, знаем лишь, что вдохновивший их (Соловейчика — в большей мере, Гуревича — в меньшей) А. И. Челинцев сам в последнее время проделал значительную эволюцию в сторону приближения к правильному пониманию сущности районирования и порайонного подхода к планированию. Поскольку эта эволюция не завершена, точка зрения Челинцева продолжает отдавать еще эклектикой, подчас выражаясь в механическую смесь разнородных и противоречивых представлений об одном и том же предмете в одной и той же статье.² Совершенно правильно указывая на необходимость приспособления текущих мероприятий экономической политики к отдельным районам, характеризующимся локализацией в них (в каждом) определенных систем хозяйства, Челинцев и перспективный план рекомендует строить на учете данной, существующей локализации систем хозяйства. Постоянно оглядываясь на существующее, он самое изменение его в сторону желательного выводит не из „плановых заданий“, не из общегосударственных, народнохозяйственных потребностей и задач, а из возможностей, даваемых существующим положением вещей. Поэтому телеологическое начало, местами довольно энергично защищаемое им, вследствие всесторонней (даже количественной) детерминированности его данным сочетанием условий, теряет свое подлинное значение у него, превращаясь в свое отрицание. Далее, однако, встречаются места, с которыми целиком можно согласиться и которые ничего общего с „равнением на узкие места“ настоящего положения вещей не имеют. Так, говоря о необходимости индивидуализации мер экономической политики по районам, он добавляет: „но исходя из некоторых общих начал, координируя предположения о перестройке каждой отдельной единицы (района? Е. Э.) с точки зрения целого народного хозяйства“...³

¹ „Приемы и методы районирования Украины“. Ст. в сб. „Материалы по районированию Украины“, Госплан УССР, Харьков, 1923 г., стр. 11.

² См. его ст. ст. в №№ 2, 9, 11 журнала „Пути сельского хозяйства“ за 1927 г., а также в №№ 1 и 2 „Планового хозяйства“ за 1928 г.

³ „Пути сельского хозяйства“ № 9 за 1927 г., стр. 35.

Мы не можем здесь входить в рассмотрение сравнительно большой литературы о районировании, да это для наших задач и не требуется. Что касается взглядов противников госплановской методологии, то она с исчерпывающей полнотой представлена приведенными работами. Основной вывод, который можно сделать из обзора этих работ, сводится к следующему. В основном это работы, покоящиеся на методологии принципиально отличного предмета — учения о географической локализации. Отрицательное значение их методологической установки заключается не только в отрицании самой сути госплановского районирования, но и в том, что они находятся в резком противоречии и с господствующими началами методологии планирования. Вполне понятно, что практикой районирования они должны были быть отвергнуты. Обратимся теперь к этой последней.

Как известно, районный разрез пятилетнего плана представляет собой фактически первую попытку создания порайонного общесоюзного плана, первую попытку применения в таком всеобъемлющем виде порайонного подхода к планированию. Отдельные работы Госплана, вроде „плана восстановления ЦЧО“, „перспективного плана развития сельского хозяйства Полесья и лесостепи Украины“ (Укр-госплана) и др. являлись слишком узким плацдармом для применения порайонного подхода и поэтому практику порайонного планирования характеризуют не в достаточной степени. Правда, и эти работы не лишены значения, поскольку и в них, правда, не всегда выдержанно и последовательно, отразился изложенный нами госплановский подход. Однако, мы на них задерживаться не будем.

Выпуклое выражение сущности порайонного подхода к планированию, правда, не осуществленное еще на практике, мы находим в установке Укр-госплана, который следующим образом осуществляет задачи дальнейшей работы по составлению районного разреза своей пятилетки: „На дальнейшей стадии проектирования пятилетнего плана нужно окончательно наметить систему экономического районирования, изучить и дать развернутую характеристику нынешним и будущим районам, как они вырисовываются теперь и как они сложатся в дальнейшем в пятилетнем плане, и подать их в виде системы определенных показателей хозяйственного развития. Такая работа значительно углубит представление о пятилетнем плане по линии всех отраслей народного хозяйства, при чем, в особенности, по сельскому хозяйству она даст возможность создать более крепкую базу для планов развития отдельных его отраслей и дифференцирует директиву о поднятии урожайности в программах мероприятий для отдельных сельскохозяйственных районов.“¹ На первой стадии составления пятилетки принцип порайонного разреза не проведен; то, что с этой стороны содержится в плане, „представляет собой лишь слабую попытку только описать теперешние и вновь намечаемые хозяйствен-

¹ „Шляхи й темпи розвитку нар. госп. УССР“, Держплан, Харків, 1929 г., стр. 38, 39.

ные районы — Донбасс, будущий район Днепровской электростанции, степь, лесостепь, — но не подать их в виде системы соответствующих показателей.¹ Причина этому — «новизна дела перспективного планирования и в известной мере недостаточное знание экономики страны».² Причины эти, как и следствия, как известно, общи большинству плановых органов и всем планам.³

Обратимся теперь к районному разрезу пятилетнего плана, составленному всесоюзным Госпланом. В нашу задачу, конечно, не входит детальный разбор этого капитального труда, поистине исторического значения. Мы возьмем оттуда лишь несколько штрихов, дающих классический пример применения классической же методологии районирования Госплана в практике планирования. Но сначала пару слов о самой методологии «районного разреза пятилетнего плана». Она выражена авторами следующим образом:⁴ «Географическое разделение труда, протекающее в рамках капитализма, как стихийно совершающийся процесс, превращается в планомерно осуществляемый метод территориальной организации труда на основе порайонной его специализации в целях достижения максимально возможной его эффективности».

Далее, в соответствии с изложенным нами выше «процессом проектирования района», намеченным Госпланом еще в своем докладе III сессии ВЦИК, дается специализация каждого района. Однако, это — не голая констатация стихийно сложившейся специализации района, но основанная на руководящих народнохозяйственных директивах, «извне» данная району, привнесенная производственная характеристика. Ее базой являются природные, материальные, производственные и людские ресурсы, намеченной к превращению в определенный район территории, те или иные возможности применения на ней новейших технических достижений. Стихийные процессы размещения промышленности и сельского хозяйства, — утверждают далее авторы «районного разреза плана», — еще не обеспечивают рационального, с точки зрения интересов народного хозяйства и развития производственных сил, распределения их по территории. Примером этого может служить Украина, сельское хозяйство которой, благодаря близости к портам и высоким хлебным ценам, вызвавшим локализацию в ней известных сел.-хоз. культур и систем хозяйства, получило одностороннее развитие, обусловившее истощение ее почвы, а отсюда — периодические недороды и ухудшение благосостояния ее крестьянства. Вот почему не «продолжение наметившихся тенденций

¹ Там же, стр. 38.

² Там же.

³ Выделяется, сравнительно далеко идущей попыткой проведения районного подхода, план колхозного строительства (Всесоюзн. колхозного совета). Однако, и здесь основное — в декларациях, практически осуществленного еще очень мало.

⁴ «Пятилетний план народного хозяйства СССР». Т. III. «Районный разрез плана», изд. «Плановое хозяйство», М. 1929 г. стр. X.

отдельных районов» является задачей порайонного плана, а в большинстве случаев преодоление этих тенденций в соответствии с народнохозяйственными задачами плана. Поэтому «районный разрез плана», в частности для Украины, считает необходимой организацией иных форм использования ее природных и прочих условий. Примерно, такое же отношение плана и к ЦЧО: «Наблюдающиеся в последние годы процессы интенсификации сельского хозяйства (в ЦЧО Е. Э.), пишут авторы «районного разреза плана», следует признать недостаточными». Однако речь идет не только о «количественном» воздействии, с целью усиления уже наметившейся тенденции, наоборот, здесь больше всего имеется в виду именно качественное воздействие, выражающееся в определении качественной физиономии самого процесса интенсификации (такие-то именно технические культуры, такое-то именно интенсивное животноводство). Разумеется, не всегда специализация сопровождается ломкой уже обозначившихся тенденций: в случае, когда эти последние целиком отвечают видам планового хозяйства, потребностям всего народного хозяйства и требованиям целесообразности организации труда, они могут быть развиты. В таком случае задача плана заключается в ускорении темпа, в преодолении тех препятствующих быстрому развитию нового района причин, которые в условиях стихийного хозяйства обуславливают медленное и мучительное формирование его.

За изложением специализации каждого района следует конкретный план осуществления этой специализации в пределах ближайшего пятилетия. Само собой разумеется, что полная и окончательная реализация намеченной будущей характеристики района (его специализации) в пределах пятилетия невозможна; пятилетний план строительства хозяйства районов есть лишь большее или меньшее приближение к будущей их специализации. Во многих районах ближайшие пять лет явятся лишь предварительной стадией подготовки района к его будущей (совершенно отличной от настоящей) функции. В этом духе выдержаны все проектировки. Мы на них, по вполне понятным причинам, не останавливаемся.

Подведем итоги. В настоящее время, при наличии «районного разреза пятилетнего плана» и частично уже осуществленной специализации некоторых районов, целиком себя оправдавшей, вряд ли возможен изложенный выше рецидив оппозиции госплановской теории районирования, по крайней мере, реальная опасность его ничтожна. Гораздо вероятнее другая, не менее значительная опасность: недостаточно четкое усвоение плановыми работниками различных ведомств и отраслей основных принципов подлинно порайонного планирования, забвение необходимости строго научного и выдержанного подхода к проблеме. Вот почему тщательная проработка хотя бы новейшего воплощения госплановской методологии районирования в том виде, в каком оно дано в «районном разрезе плана» (том III пятилетки) так необходимо.

Если бы мы теперь захотели дать старую формулировку основных положений сущности порайонного подхода к планированию на основе всего изложенного выше, то она, очевидно, должна была бы принять следующий вид:

Самым общим и предварительным условием плодотворности порайонного планирования является точное знание и строгое следование главнейшим основаниям госплановского районирования.

Далее, в соответствии с этими основаниями следует признать совершенно недопустимой в перспективном плане такую трактовку порайонного подхода, которая выражается в простом дифференцировании плановых мероприятий по районам (пусть новым, госплановским), в соответствии с их современным качественным состоянием, без учета их будущей производственной характеристики. Такой подход, как показано выше, означал бы перенесение в область районной политики ошибочной практики статистической экстраполяции действительности (экстраполяции не только количественных моментов, но, в данном случае, и качественных, нынешней качественной физиономии района), забвение действенных моментов в нашем районировании.

В согласии с правильным пониманием советского районирования, как сознательной политики (плана) размещения индустрии и сельского хозяйства по территории страны, в соответствии с требованиями наибольшей целесообразности — максимальной рационализации общественного производства и т. д. — правильный порайонный подход в перспективном плане конкретно должен заключаться в следующем.

Прежде всего должна быть более или менее окончательно определена будущая характеристика района, его специализация.

Затем, в соответствии с этой характеристикой, должна быть в перспективном плане спроектирована система мероприятий по осуществлению этой характеристики.¹ Каждый определенный во времени план должен представлять собой известную степень осуществления будущей физиономии (производственной характеристики) района.

В самом осуществлении будущих физиономий районов, может быть, в зависимости от значения будущей народнохозяйственной функции района для настоящих потребностей народного хозяйства, установлена известная очередность, находящая себе выражение в различной интенсивности капиталовложений, реконструктивной работы и т. п. плановых мероприятий в различных районах.

Возможная в силу некоторых преходящих (иначе конъюнктурных) обстоятельств, временная консервация какого-нибудь района (на изве-

¹ Районы, разумеется, не статические образования. Их характеристики также не вечны. Но сейчас, когда мы находимся в начальной стадии специализации районов, можно говорить об их будущих характеристиках, как достаточно неизбежной в течение, по крайней мере, ближайших 10—15 лет, цели, долженствующей направлять все наше проектирование по районам.

стной стадии его формирования) или замедление темпа его полного осуществления (как это мы имеем, например, в отношении украинской степи) должны обязательно сопровождаться рядом мероприятий подготовительного характера, могущих обеспечить потом быстрое развертывание реконструктивной работы. Так, например, отсрочка переустройства степи не должна отнюдь сопровождаться усугублением нынешнего зернового уклона, что впоследствии может сильно затруднить переход к почти беззерновому хозяйству. Сохранение временно настоящего зернового уклона, наоборот, должно сопровождаться постепенным включением уже сейчас в севооборот тех культур, которым впоследствии надлежит занять господствующее место. Такие мероприятия значительно облегчат переход в будущем к новым культурам, к новой системе хозяйства, и вместе с тем, к иному качественному существованию всего района.

(Продолжение следует)