

И. Е. Лерман

Реконструкция народного хозяйства и система государственного управления

I.

Область сдвигов, характеризующих реконструктивный период развития народного хозяйства СССР, чрезвычайно обширна и разнообразна.

Происходит реконструкция технической базы нашей промышленности и сельского хозяйства. Уверенно движется вперед и ширится социальная реконструкция страны по пути нарастания элементов социализма и вытеснения частнокапиталистических элементов.

Нэп вступает в новую полосу своего исторического существования, шаг за шагом уступая свои позиции социалистическому преобразованию страны. Недавно еще очень медленные темпы роста социалистического сектора сельского хозяйства сменились мощным и бурным его развитием. Даже с учетом того падения темпа коллективизации, которое явилось неизбежным следствием забвения в ряде областей законов экономики, мы измеряем в настоящее время социалистический сектор в сельском хозяйстве уже не единицами, а десятками процентов.

Социальные противоречия в деревне еще далеки до исчерпания, борьба с ними будет еще происходить не только в единоличном, пока еще значительном секторе, но и внутри колхозов. Все же с полной объективностью можно утверждать, что мы вступаем в эпоху экономической ликвидации кулачества как класса, экономической ликвидации капитализма в деревне. Это — совершенно реальный и несомненный факт. Базой этой эпохи ликвидации капитализма в деревне является осуществляемая в настоящее время техническая революция сельского хозяйства.

Однако область реконструкции выходит за эти пределы, властно вторгаясь в культурно-бытовую и духовную сферу жизни трудящихся. Идет процесс социально-экономического и социально-технического преобразования страны, подготовляющего прочные основы для разрушения последней духовной твердыни капитализма — индивидуалистической идеологии и психологии крестьянства.

Марксизм завоевывает все новые и новые позиции, проникая единым методом научного познания во все области науки, в новом свете представляя изучение и практическое разрешение вопросов искусства, литературы, всей нашей культуры и быта.

Совершенно естественно, что в процессе таких решающих исторических сдвигов, какие переживает в настоящее время советская страна, не может оставаться неизменным и аппарат государственной власти. Ведь государственный аппарат не есть самоцель. При всяком общественном строе государственный аппарат служил и служит одним из сильнейших средств

осуществления социально-классовых задач соответствующей эпохи. Не утратил своей служебной роли государственный аппарат и в условиях социальной системы советского государства. Наоборот в условиях диктатуры пролетариата роль государственного аппарата выявилась особенно отчетливо и рельефно как средство подавления буржуазии.

Однако тринадцать лет советского строительства, тринадцать лет строительства социалистической экономики не могли не отразиться на задачах и функциях государственной власти. «Анатомии буржуазного общества нужно искать в политической экономии», — говорил Маркс¹. Анатомии, т. е. социально-классовое строение, нашего советского общества следует также искать в экономике советского, переходного от капитализма к социализму периода.

Но если экономика эта характеризуется в последние годы бурным ростом социалистических элементов нашего народного хозяйства, если анатомия советского общества характеризуется отмиранием частного капитала в городе и началом ликвидации его в деревне, то не может не измениться и анатомия, т. е. строение государственного аппарата. Конечно нам далеко еще до того времени, когда «место правительства над лицами заступит распоряжение вещами и руководство процессом производства» (Энгельс, «Анти-Дюринг»). Однако даже самый осторожный и скептический ум не станет отрицать, что «руководство процессами производства» составляет сейчас одну из главных задач, одну из решающих и центральных функций государственной власти.

Правда остатки капитализма еще живы в нашей стране. Судорожной, но цепкой рукой хватаются они за последние «якоря» своего существования, проявляя подчас изумительную гибкость, изворотливость, изобретательность и живучесть и отдаляя этим момент своей окончательной и неизбежной гибели. Правда борьба с ними предстоит еще и впереди. Правда и международная обстановка требует постоянной настороженности советского государства. Все эти моменты не могут однако позволить выдвинуть хотя бы один аргумент в пользу ослабления диктатуры пролетариата в пользу устранения вызываемых диктатурой пролетариата специфических функций государственного аппарата.

Рост хозяйственных функций государственного аппарата, рост функций по «руководству процессами производства» есть совершенно несомненный и закономерный процесс, обусловливаемый плановым началом в нашем народном хозяйстве и оберегаемый диктатурой пролетариата. Между тем строение, «анатомия» нашего государственного аппарата далеко еще не приспособились к его расширяющимся функциям по «руководству процессами производства».

Вот почему XVI партийная конференция в постановлении по докладу тов. Яковлева «Об итогах и ближайших задачах борьбы с бюрократизмом» предвела не только «новые требования к качеству работы всего государственного аппарата», но и признала необходимость «систематической перестройки (разрядка моя — И. Л.) всего государственного аппарата в смысле приведения его в соответствие с системой нашего хозяйства и задачами социалистического строительства».

Правда в период XVI партконференции мы не имели еще ни нынешних значительных темпов развития коллективизации, ни предпосылок для осуществления политики ликвидации, а не ограничения кулачества как класса. Однако установка на решающий, революционный сдвиг в реконструкции сельского хозяйства была совершенно ясно дана XVI партконференцией в постановлении по докладу т. Калинина «О путях под'ема сельского хозяйства

¹ Маркс. К критике политической экономии, предисловие.

и налоговом обложении середняка». Предъявив новые требования к государственному аппарату, партийная конференция указала и принципиальные основы реорганизации его. Основы эти заключались в «децентрализации оперативных функций при одновременной централизации планирования и руководства в основных вопросах».

Закончившееся районирование страны, создание областных народно-хозяйственных комплексов, необходимость обеспечить реальное осуществление пятилетнего плана и в частности осуществление его в районном разрезе, — все это требует большей хозяйственной инициативы местных органов и следовательно расширения их оперативных функций. Экономические стимулы реорганизации государственного аппарата находят себе опору и в повышении политической активности трудящихся масс и в накопленном за тринадцать лет опыте управления. Однако усиление планового начала в нашем народном хозяйстве, расширяющийся плановый охват все новых отраслей хозяйства, науки, культуры, быта и т. д., задача доведения плана до цеха и села — требуют единства плана, единства генеральных линий его содержания, его методологии, связанности его отдельных отраслевых и территориальных частей в гармонически стройное целое. Выполнить эту задачу можно лишь при процессе централизации планирования, неразрывно связанном со встречным процессом децентрализации оперативных функций.

Реорганизация государственного аппарата по мысли XVI партконференции должна была коснуться однако не только органов центрального управления. Инициативу мест следовало развязать прежде всего в низовых органах управления. «Поскольку узловым пунктом, — говорит постановление партконференции, — где осуществляется директива партии и советской власти, является район, сюда необходимо перенести центр тяжести работы по улучшению и исправлению государственного аппарата».

В осуществление решений партконференции ЦИК и СНК СССР было издано 10 июля 1929 г. постановление об опытно-показательных округах. В шести округах СССР — Армавирском, Курском, Челябинском, Зиновьевском, Винницком и Витебском — система низового управления должна была с 1 октября 1929 г. подвергнуться реорганизации в сторону разгрузки округов от оперативных функций, передаваемых от округов рикам, а от риков сельсоветам с усилением планового, организационно-политического и культурного руководства округов риками и сельсоветами. Одновременно в трех из шести опытных округов намечено было выделить по одному району, «в котором должно быть поставлено образцово все культурно-хозяйственное строительство в целом».

II

Восемь месяцев, истекшие со времени реорганизации системы низового управления в опытно-показательных округах, позволяют уж подвести некоторые итоги опыта, установить его достижения и отметить дефекты.

Остановимся прежде всего на главнейших моментах конкретного выражения реформы.

В соответствии с директивой об освобождении окружного исполкома от оперативных функций в опытных округах упразднены все отделы исполкома, кроме рки, военкомата и оппу. Оперативные функции, выполнявшиеся прежними отделами окрисполкома переданы рикам и горсоветам. Место отделов заняли вновь организованные инспекции или группы отдельных инспекторов с функциями инструктирования риков и горсоветов и контроля за исполнением постановлений высших органов власти. С целью придания деятельности инспектуры характера не бумажного, а живого и непосредственного инструктирования низовых органов инспектора известное время проводят в поездках на места. Главнейшим органом окрисполкома ста-

ло окружное плановое бюро, роль и значение которого значительно усилились в связи с тем, что на окрисполкоме лежат преимущественно задачи планового руководства низовыми органами. Упорядочилось дело статистики вследствие объединения государственной и распыленной по отделам исполкома ведомственной статистики в едином статбюро. В настоящее время происходит дальнейшее слияние статбюро с плановым бюро. Вместо многочисленных и разрозненных бухгалтерий и канцелярий при каждом отделе окрисполкомов организована единая бухгалтерия и единая канцелярия при президиуме окрисполкома.

Права и функции риков и горсоветов подверглись значительному расширению в смысле оперативного руководства предприятиями и учреждениями различных отраслей народного хозяйства и культуры. По промышленности рикам и горсоветам передано управление прежними предприятиями окружного подчинения, за исключением крупных предприятий, отошедших в ведение областных трестов. По сельскому хозяйству рикам переданы планирование сельского хозяйства района, непосредственное руководство процессами коллективизации в деревне, а также всеми землеустроительными, мелиоративными, лесными работами, расширение агрономической и ветеринарной сети и т. д. По финансам упразднены ранее подчиненные непосредственно округу районные налоговые и страховые участки с передачей их функций райфинотделениям; на отделения Госбанка или райкредитоварищества, а иногда сберкассы, возложены функции по кассовому исполнению бюджета. По социально-культурной области рикам и горсоветам передано заведывание всеми культурно-просветительными и лечебными учреждениями. По труду им переданы права по разбирательству трудовых конфликтов, по наложению взысканий, посредничеству по найму и пр. По судебной и административной линии значительно расширена подсудность нарсудов, сокращено число дел, по которым допускается кассационное обжалование, организованы в городах товарищеские суды, ликвидированы земельные комиссии с передачей их дел нарсудам и примирительным камерам, расширены права органов дознания, расширены права по изданию обязательных постановлений и взысканий за их нарушение и пр. В области плановой работы в некоторых риках и горсоветах организованы плановые комиссии.

Расширение функций риков должно было отозваться и на структуре риков в смысле увеличения числа его отделений, часть которых была заменена инспектурой.

Весьма значительному расширению подверглись и права сельсоветов. Расширены права их по руководству сельским хозяйством территории сельсовета по землеустройству, землепользованию, проведению зоветминимума и пр. В области промышленности сельсоветы получили право заведывания мелкими предприятиями, так же как и предприятиями коммунального назначения. По финансам введен самостоятельный сельский бюджет, расширены права в области налоговых, страховых и пенсионных дел. В социально-культурной области сельсоветам передано заведывание большинством социально-культурных учреждений, находящихся на территории его (яслями, детскими садами, школами, больницами, амбулаториями и т. д.). В области судебной и административной организованы специфические сельские суды в виде примирительных камер, которым подсудна часть дел упраздненных районов земельных комиссий, расширены права по изданию обязательных постановлений, наложению взысканий, регистрации итогов актов гражданского состояния и пр.

Наконец в некоторых округах введен институт сельских статисти-

Одновременно с расширением прав риков, горсоветов и сельсоветов и почти полным упразднением оперативных функций окрисполкомов произошли и соответствующие изменения в штатах этих органов. Штаты окрисполкомов сократились по данным НКРКИ СССР на 44%. За этот счет увеличены штаты риков, горсоветов и сельсоветов, причем в одних только сельсоветах штаты выросли на 25%. Штаты всего аппарата по округам в целом увеличились на 5%.

Новые права и функции низовых органов власти и расширение их штатов потребовали и новых кадров работников. По тем же данным НКРКИ СССР по шести опытным округам было передвинуто на низовую работу 2.156 чел., что в среднем дает от 300 до 400 чел. на округ. При этом 300 человек из числа 2.156 было переброшено из центра. Стоимость всего аппарата по 6 округам выросла на 21%, что составляет 1,5 млн. руб. Наконец улучшено материальное положение работников низовых органов в частности работников сельсоветов, путем значительного повышения их окладов.

В результате таких серьезных изменений в своих правах и функциях низовые органы получили все возможности самого активного воздействия на развитие хозяйства и культуры их территории.

Таким образом можно утверждать, что реорганизация системы управления в опытных округах характеризуется несомненным положительным эффектом. Власть значительно приблизилась к населению. Весьма расширен круг трудящихся, вовлеченных в дело низового государственного управления.

Активность и самодеятельность трудового населения в расширении прав низовых органов получили новый стимул к своему развитию. Окружные исполкомы освободились от большей части своих оперативных функций, вследствие чего создалась реальная возможность усилить их функции по планированию. Укрепилась материальная база низовых органов власти. Расширение прав риков и сельсоветов создало возможность действовать успешно проведению коллективизации сельского хозяйства.

Ускорился и упростился процесс рассмотрения судебных, административных, налоговых, пенсионных и т. п. дел. Разгрузка нарсутов выразилась в снижении количества разбирающихся в них дел до 50%. Наконец объединение государственной и ведомственной статистики дало значительное сокращение форм отчетности, достигающее по некоторым округам 40—50%.

III

Таков в общих чертах положительный эффект реорганизации системы управления.

Однако эффект этот сопровождается целым рядом крупнейших недостатков как в части методологии реорганизации, так и в части ее практического осуществления. Остановимся сначала на вопросах методологического характера.

Как указывалось уже выше, реорганизация системы управления коснулась лишь низовых органов власти и главным образом округа, а не района. Совершенно очевидно, что такой акт даже при самых благоприятных его результатах является изолированным и несколько искусственно выделенным из дела реорганизации всей системы государственного управления. Реконструкция народного хозяйства и культуры страны предполагает соответствующую реорганизацию не только низовых, но и центральных органов государственной власти. Это имеет в виду и постановление XVI партконференции, считая необходимым «систематическую переделку всего аппарата государственной власти» на началах децентрализации оперативных функций союзных и республиканских органов и централизации функций планирования. Идея децентрализации оперативных функций должна была есте-

ственно найти также отражение в «пересмотре круга работы и системы взаимоотношений»... «между краевыми и центральными органами», как указано в постановлении партконференции, а также между краевыми и окружными органами.

Достаточно известно, что задачи планирования народного хозяйства области встречают на практике целый ряд серьезных затруднений, коренящихся в своеобразной диспропорции между интересами планирования областного хозяйства и правами областных органов власти. Не случайно поэтому областные организации, знакомясь с итогами реорганизации в опытных округах, указывали на необходимость расширения пределов реорганизации путем пересмотра взаимоотношений между центральными и областными органами власти. Таковы например пожелания московской и ивановской областных партийных организаций. В частности небезынтересно будет вспомнить, что еще в 1927 г., подводя итоги районированию, Госплан СССР выдвигал, с одной стороны, проблему района как опорной точки советской власти, а с другой стороны, проблему реорганизации центрального аппарата государственной власти в сторону децентрализации оперативных его функций с соответствующей децентрализацией функций планирования.

Вторым методологическим дефектом в области реорганизации является ее оторванность от вопросов районирования. Закончившееся в первых грубых чертах в прошлом году районирование СССР не может считаться ни вполне завершенным, ни лишенным серьезных погрешностей и неправомерностей. Так например не везде выдержан принцип экономического районирования на базе энергетики, поднимается вопрос о разукрупнении некоторых административно несообразно разросшихся областей, соединяющих в себе два или три различных народнохозяйственных комплекса областного значения (Сибирь), недостаточно отразились экономические задачи районирования в составлении окружной, а тем более районной сетки, в ряде областей происходит непрерывный процесс укрупнения сельсоветов и т. д. Само собой разумеется, что все эти вопросы следовало поставить во весь рост лишь при реорганизации всей системы государственного управления, включая органы центральные и областные. Но и в настоящий момент при осуществлении реорганизации низовых органов власти является совершенно необходимым и вполне целесообразным связать эту реформу с проверкой низового районирования, поскольку момент районирования и является материальной базой для наделения тех или иных органов власти соответствующими правами и функциями.

Правильность соображений о связи районирования с реорганизацией, проводящейся в опытных округах, подтверждается как практикой реорганизации (Курский, Армавирский округа), так и мнением ряда центральных (Наркомтруд РСФСР) и областных органов.

К вопросам районирования самым тесным образом примыкают и вопросы коллективизации, недостаточный учет которых является следующим методологическим недостатком реформы.

Сельское хозяйство переживает в настоящее время момент своего исключительного исторического развития и революционного технико-экономического и социального преобразования. Коллективизация сельского хозяйства, проводимая на базе технической его реконструкции, мыслится лишь в формах организации крупного сельскохозяйственного производства. Организация крупных колхозов, перерастающих административно-территориальные границы сельсоветов, — отчасти уже факт настоящего, а в еще большей мере — самого ближайшего будущего. Таким образом на очереди задача согласования административных границ сельсоветов, образованных в эпоху безраздельного господства единоличного хозяйства с границами новых крупных производственных образований в виде колхозов. Процесс этот оче-

видно найдет свое выражение в укрупнении сельсоветов. А изменение границ сельсоветов совершенно неизбежно скажется и в изменении границ районов.

На это обстоятельство уже обращали внимание как наша теоретическая мысль, так и официальные государственные совещания. Такова например «Записка Института советского строительства и права о сельсоветах в связи с массовой коллективизацией»¹, таковы же выступления т. Енукидзе и несколько более осторожное выступление т. Кагановича на состоявшемся в январе 1930 г. совещании при ЦИК СССР по вопросу о задачах советов в связи с коллективизацией.

К вопросу о новом сельскохозяйственном районировании мы неизбежно приходим и в силу тех изменений в сельскохозяйственной специализации различных районов, какие являются неизбежным спутником, с одной стороны, коллективизации, а с другой — развития научной и технической мысли. Это обстоятельство отмечено и В. Милотиным на организованной несколько месяцев тому назад дискуссии в Коммунистической академии по вопросам коллективизации.

«Следующая проблема, — говорит т. Милотин, — на которой необходимо остановиться в связи с переходом на сплошную коллективизацию, это — проблема специализации и районирования. Специализация, вы знаете, может мыслиться в двух разрезах — в районном разрезе и в смысле специализации отдельных предприятий. Проблема специализации и районирования получает особое значение главным образом в районах сплошной коллективизации, так как наиболее рациональный способ построения хозяйства в районах сплошной коллективизации может быть применена в небывало широких размерах.

Мы ставим перед собой задачу максимально увеличить продукцию сельского хозяйства. Без специализации этого мы не сможем иметь сдвига в сельском хозяйстве. Специализацию в районном разрезе мы имеем в качестве наследства от прежнего строя. Мы имеем специальные районы: хлопковый, льняной, район животноводства, зерновой район и т. д.

Обращаясь к имеющимся работам по сельскому хозяйству и по вопросам специализации сельского хозяйства, мы в целом ряде этих трудов сплошь и рядом пока еще имеем неправильное направление. В нашей стране мы не можем специализацию и районирование предприятия отрывать от районирования и специализации промышленности. Наша задача, задача построения планового хозяйства целиком как единого планового хозяйства заставляет нас поставить эту задачу специализации и районирования сельского хозяйства прежде всего под углом увязки с промышленным нашим строительством»².

Этот же момент нашел отражение и в тезисах т. Яковлева к XVI партийному съезду, где предлагается «поручить Сельскохозяйственной академии им. Ленина разработать вопрос о рациональном размещении³ сельского хозяйства на территории СССР по отраслям, культурам, о замене³ менее выгодных культур более выгодными культурами». Новое размещение сельскохозяйственных культур и замена одних культур другими вызовут целый ряд изменений в низовом районировании.

Процессы коллективизации сельского хозяйства подводят нас к вопросу о низовых органах власти еще и с другой стороны.

Задача включения коллективизации в плановое русло, задача придания этому величайшему историческому движению соответствующих здоровых и экономически целесообразных форм и внутренней организации являются сейчас одной из главнейших задач риков и сельсоветов.

¹ „Сельсовет и коллективизация“, изд. Комакадемии, 1930 г., стр. 101.

² „Основные вопросы сплошной коллективизации“, изд. Комакадемии, 1930 г., стр. 9.

³ Разрядка моя — И. Л.

Эти бурно и закономерно растущие функции низовых органов по «руководству процессами производства», усиливаемые еще и общей индустриализацией страны, должны несомненно в ближайшие же годы поставить вопрос о новой реорганизации низовых органов власти в производственно-административный аппарат¹.

Нельзя также пройти мимо того обстоятельства, что реорганизация низовой системы государственного управления не сопровождалась соответствующей перестройкой аппарата кооперативных, профсоюзных и других общественных организаций, обслуживающих интересы и потребности местного трудового населения.

Наконец последний дефект методологического характера заключается в том, что опыт реорганизации системы управления производился преимущественно, а в РСФСР исключительно, в сельскохозяйственных округах. Между тем опыт следовало поставить и изучить и в индустриальных округах, поскольку их специфические хозяйственные особенности могли потребовать специального варианта структуры низовых органов и их прав.

IV

Переходим к дефектам практического осуществления опыта реорганизации.

Низовые органы власти далеко еще не освоили своих новых весьма расширенных прав и функций. Много организационных недостатков в самой структуре низовых органов. Наиболее существенным из этих недостатков является отсутствие по ряду отраслей районного аппарата, который должен был бы принять на себя функции упраздненных отделов окрисполкома. Таково например положение промышленности, которая не имеет в риках ни отдела, ни инспектора и фактически остается совершенно беспризорной. При этом такое состояние промышленности создается как раз в момент, когда вырабатывается проект закона о местной промышленности, согласно которому одновременно с упразднением окружных СНХ предполагается организация районных групповых управлений промышленности. Таково положение сельского хозяйства, которое фактически руководится не райземотделениями, а сельскохозяйственной кооперацией, с.х. трестами и т. д. Нет также в риках торготделения, что ставит в тяжелое положение деятельность государственных и кооперативных торговых организаций, нет специальной инспектуры труда и т. д. Не при всех риках организованы плановые комиссии, чрезвычайно слаб статистический аппарат риков.

Произведенное укрепление материальной базы является далеко еще недостаточным. Перераспределение бюджетно-имущественных прав осталось в значительной мере формальным. Самостоятельность низовых бюджетов, право самостоятельного распоряжения кредитными фактически отсутствует. Контроля за исполнением местных бюджетов также не имеется.

Возбуждает серьезную тревогу и положение с кадрами. Работники, передвинутые в рики и сельсоветы, далеко не всегда оказывались соответствующими своему назначению. Состав этих работников в значительной мере был текучим. Из числа оставшихся в риках и сельсоветах работников весьма небольшая часть могла занять ответственные места, являющиеся и в настоящее время в большой степени вакантными. Чрезвычайно мало было сделано в важнейшем деле подготовки и переподготовки кадров низовых органов. Между тем на обеспечение реорганизуемых органов соответствующими кадрами ЦИК и СНК СССР обращали особое внимание в п. 3 своего постановления от 10 июля 1929 г.

¹ Не в смысле замены производственным аппаратом административного, а в смысле расширения и перерождения функций советского аппарата.

Если неудовлетворительным является руководство сельсоветами со стороны риков и риками со стороны окрисполкомов, то тот же самый упрек может быть брошен — в смысле их отношения к реформе — крайевым и особенно центральным органам власти (наркоматы, профорганизации и т. д.), не уделившим должного внимания ни делу обеспечения низовых органов кадрами, ни выработке новых методов взаимоотношений между крайевыми и окружными органами, ни соответствующему укреплению материальной базы.

Далеко не во всех округах улучшилась и плановая работа. Окружные плановые бюро в значительной мере загружены оперативной работой. Синтетические проблемы и методологические вопросы почти не разрабатываются. Плановая инициатива округов не встречает поощрения со стороны области. Организованные в некоторых риках плановые комиссии почти бездействуют. Планы отдельных отраслей в разрезе риков составляются по преимуществу округами.

Заменившие собой отделы окрисполкома инспекции совершенно не могут еще претендовать на роль органа, инструктирующего и контролирующего места. Инспекторами недостаточно освоены их новые функции. Неурегулированы взаимоотношения инспектуры с плановым бюро. Выезды, совершаемые инспекторами на места, вызываются обычно не служебными их обязанностями, а различными хозяйственно-политическими кампаниями.

В деятельности своей инспектора разобщены и оторваны друг от друга. Познание живой конкретной действительности, являющееся результатом выездов на места, никем не обобщается и не изучается.

Наконец особо плачевным является состояние образцовых районов в опытных округах, работа которых по целому ряду показателей поставлена хуже, чем в других районах. Вопреки постановлению ЦИК и СНК СССР от 10 июля 1929 г. о том, что вокруг образцового района необходимо сосредоточить внимание всех республиканских, областных (краевых) и окружных органов и обеспечить развертывание работы в нем достаточными материальными средствами из областного (краевого) и окружного бюджетов, приходится констатировать, что образцовые районы почти совсем выпали из поля зрения и внимания и областных и центральных органов.

V

Исходя из положительных достижений опыта, НК РКИ СССР подготавливает проект распространения с 1 октября 1930 г. новой системы управления на всю территорию СССР, за исключением Закавказья, средне-азиатских республик, Северного и Дальневосточного края, Казакстана и всех автономных республик, в которых вопрос о формах применения новой системы должен быть проработан особо. Эту точку зрения горячо поддерживают различные областные партийные и советские организации (Ленинград, Москва, Ср. Волга и т. д.).

Совершенно противоположную позицию занял ряд наркоматов (ВСНХ, Наркомфин, Наркомтруд, Наркомзем, НКВД, НКЗдрав) и областных организаций (Нижне-волжская, Нижегородская). Правда ни один из этих «оппозиционеров» НКРКИ не опорочивает ни самой идеи реформы, ни ее своевременности. Однако дефекты, сопровождавшие осуществление реорганизации низового советского управления, заставляют эти органы высказываться против распространения этого опыта уже с 1 октября 1930 г. на всю указанную НКРКИ территорию. Опыт считается еще мало эффективным, недостаточно изученным, весьма непродолжительным, недостаточно подготовленным и мало обеспеченным материальными средствами и людскими кадрами.

Нам представляется, что в интересах соответствия структуры госаппарата потребностям народнохозяйственного развития страны следует согласиться с НКРКИ о распространении опытной системы управления.

Реформа в основном себя оправдала. Время не ждет. Всякая задержка в укреплении района может создать новую своеобразную диспропорцию между системой государственного управления и реконструкцией народного хозяйства и культуры.

Немедленное осуществление реформы придает еще большую актуальность вопросу устранения отмеченных выше дефектов методологического и организационного характера.

Вот почему осуществление реформы должно быть проведено лишь при непереносимом соблюдении следующих условий:

а) реорганизация системы управления должна быть приведена в связь с коллективизацией и с низовым районированием;

б) реорганизации должна сопутствовать соответствующая перестройка всего аппарата кооперативных, профсоюзных и прочих общественных организаций;

в) реорганизация должна сопровождаться действительной и реальной передвижкой кадров не только из округов, но и из областей и центра, причем необходимо разработать самый детальный план и расчет передвижки подготовки и переподготовки кадров;

г) такой же продуманностью и исчерпывающей детализацией должен отличаться предварительно составленный финансовый план проведения реформы;

д) реорганизация должна быть окружена величайшим и действенным вниманием всех центральных, областных и окружных органов по линии партийной, советской, кооперативной, профсоюзной и общественной;

е) методы руководства и связи высших органов с низовыми должны быть резко изменены с учетом выработки специфических методов, соответствующих новым функциям и правам низовых органов;

ж) перестройка аппарата должна сопровождаться совершенно реальным укреплением материальной базы низовых органов власти;

з) окружные планбюро и инспекции необходимо реорганизовать в единый аппарат окрисполкома с организацией в нем планово-контрольных групп и синтетической плановой группы;

и) секции окружного статбюро следует включить в соответствующие планово-контрольные и синтетическую плановую группу;

к) необходима организация плановых комиссий в риках и плановых совещаний в сельсоветах с одновременным усилением статистического аппарата в риках и введением института сельских статистиков во всех сельсоветах.

Вместе с тем мы считаем необходимым произвести опыт реорганизации всей системы советского управления, от сельсовета до области, с учетом влияния этого опыта на реорганизацию центрального государственного аппарата, — в следующих областях: на Северном Кавказе, в Белоруссии, Ивановской области, как типично индустриальной, и в двух-трех округах Украины.

Лишь при соблюдении этих условий можно будет надеяться на успешность этой серьезнейшей по своему историческому значению реформы и на действительное, реальное приведение государственного аппарата в соответствие с потребностями народного хозяйства в реконструктивный период его развития.

Лишь при устранении отмеченных выше погрешностей методологического характера и дефектов в практическом осуществлении реорганизации можно будет создать также реальные условия и для действительно максимального вовлечения широких трудящихся масс в управление государством, что позволит вспомнить вещи слова Ленина: «Если действительно все участвуют в управлении государством, — тут уже капитализму не удержаться»¹.

¹ Ленин. Государство и революция. Госиздат. 1921 г. Сочинения, т. XIV, ч. II стр. 379.