

План государственных мероприятий в области сельского хозяйства

До настоящего года лишь часть государственных мероприятий, проводимых в области сельского хозяйства, подвергалась централизованному плановому воздействию со стороны общесоюзных органов. К таким мероприятиям относились: ирригационные работы в хлопковых районах, машино- и трактороснабжение, снабжение минеральными удобрениями и некоторые другие.

Остальные мероприятия (фактически большинство их) планировались в пределах отдельных союзных и автономных республик совершенно самостоятельно. Единственной формой косвенного воздействия на общий характер мероприятий, но не на их конкретное содержание и размеры, являлись лишь общие директивные указания государственных и партийных органов.

Между тем, мероприятия в области сельского хозяйства весьма быстро от года к году увеличиваются в своем объеме, требуют все больших затрат государственных средств и приобретают все большее значение в той системе воздействия на сельское хозяйство, которая проводится государственной властью. С каждым же годом все более очевидной становится необходимость и неизбежность и общесоюзного планирования, так как только последнее может обеспечить интересы всего народного хозяйства в целом, связь с которым со стороны сельского хозяйства не только не локализуется в границах отдельных республик, но и выходит через экспортно-импортные операции за пределы Союза. При этом самые жизненные интересы отдельных отраслей сельского и народного хозяйства связывают их в причудливые географические узлы, один из примеров которых — связь между текстильной промышленностью, расположенной в центре РСФСР, и хлопком в Средней Азии и ЗСФСР, а этого последнего — с пшеницей в Волжском и Сев.-Кавказском районах, при чем и хлопок и пшеница одновременно связаны через импорт и экспорт с мировым рынком.

Из этого примера прекрасно видно, что только при общесоюзном планировании государственных мероприятий в области сельского хозяйства может быть достигнута необходимая увязка в развитии сельского хозяйства с потребностями народного хозяйства. При чем и теоретически и практически совершенно ясно, что в круг плани-

рования должны входить не отдельные изолированно взятые мероприятия, как это было до сих пор, а все мероприятия. Последние представляют внутренне связанную систему воздействия государства на сельское и, в частности, на крестьянское хозяйство, в сторону его социально-технической реконструкции, сочетающейся с определенными требованиями в области производства. Эти требования диктуются развитием всего народного хозяйства и увязываются с системой общеэкономического воздействия на сельское хозяйство.

Учитывая такое положение, Госплан Союза, представляя Союзному правительству проект контрольных цифр народного хозяйства на 1927/28 г., внес предложение о составлении в их развитие сводного плана государственных мероприятий в области сельского хозяйства. Предложение это было принято, при чем его выполнение в первой стадии падало на отдельные союзные республики, которые должны были проработать республиканские оперативные планы мероприятий, с тем, чтобы во второй стадии работы Госпланом Союза они были сведены в общесоюзный план. При таком порядке составления сводного плана предполагалось, что отдельные республики, руководствуясь, с одной стороны, директивами о направлении государственной политики в области сельского хозяйства, а с другой стороны, исходя из контрольных цифр финансирования сельского хозяйства и данного при составлении контрольных цифр анализа современного положения сельского хозяйства и связей его с народным хозяйством, наметят ту систему мероприятий материального характера, которая, обеспечивая проведение принятой директивными органами общей социально-экономической линии в деревне, создаст условия для дальнейшего развития сельского хозяйства в направлении, диктуемом народно-хозяйственными потребностями. Содержание республиканских, а в дальнейшем и сводного планов мыслилось Союзным Госпланом в виде не только финансовых расписаний, но и описания намечаемых мероприятий, с указанием их социального направления и цифровой характеристики натуральных объемов и стоимости отдельных мероприятий. Освещение весьма важного вопроса об эффективности мероприятий, в виду полной неразработанности методологии ее определения в условиях крестьянского хозяйствования, не могло явиться обязательной частью плана на 1927/28 г. при имевшемся небольшом сроке его проработки, почему и не было включено в программу сводного плана. Таким образом, для впервые составлявшегося сводного плана был намечен самый минимальный объем, так как при разнообразии и раздробленности органов, планирующих государственные мероприятия в области сельского хозяйства, расширение его программы могло бы привести к весьма большим затруднениям и вызвать значительное опоздание в представлении сводного плана на рассмотрение и утверждение Союзного правительства.

К сожалению, в действительности пришлось сделать весьма существенные отступления от предположенного характера и минимального объема данных, входящих в сводный план.

Когда от союзных республик были запрошены соответствующие материалы, то пять союзных республик представили планы, имевшие, с точки зрения общесоюзной сводки, некоторые дефекты (особенно в части социальной характеристики проводимых мероприятий), которые хотя и сокращали объем возможной сводки, но не доводили ее однако до неприемлемого минимума. Но от шестой и самой большой республики — РСФСР — все поступившие материалы исчерпывались цифровыми данными о размере испрашиваемых средств из госбюджета и размере средств, направляемых в сельское хозяйство через систему с.-х. кредита. Никакого материала об объеме, характере и социальном направлении мероприятий РСФСР представить не смогла в виду неполучения ею самой необходимых данных от ряда автономных республик. Такое состояние материалов, полученных Союзным Госпланом от республик, должно было свести сводный план фактически лишь к плану финансирования сельского хозяйства, без указания, что конкретно на отпускаемые денежные средства по отдельным мероприятиям будет сделано и по какому социальному руслу они будут направлены. Из создавшегося положения Союзный Госплан вышел следующим образом: в части плана, представленной на утверждение Союзного Совнаркома, были даны лишь финансовые расчеты, а в приложении к официальной части плана были приведены данные, характеризующие важнейшие мероприятия со стороны их распределения по социальным секторам и их натурального объема, определенного на основании имевшихся в распоряжении Союзного Госплана неофициальных материалов, а в ряде случаев и нормативных расчетов.

При наличии всех необходимых данных в республиканских планах, Союзное правительство имело бы возможность помимо утверждения цифр, определяющих размеры финансирования отдельных важнейших мероприятий, высказать свои суждения и вынести решения о социальном направлении и районном размещении этих мероприятий в более конкретной форме, чем это могло быть сделано в имевшихся условиях.

То же, что было сделано Союзным Госпланом в пояснение данных о финансировании, позволяло самым грубым образом судить лишь о возможных натурально-количественных размерах мероприятий, которые могут быть осуществлены на отпускаемые средства, без указания однако в развернутом виде ни социального, ни районного распределения мероприятий.

Полное отсутствие в сводном плане районного разреза и отсутствие социального разреза в сколько-нибудь развернутом виде является основным дефектом всей работы, подлежащим изжитию в плане на будущий год.

Что касается районного разреза, то Союзный Госплан был совершенно бессилён восполнить его отсутствие в республиканских планах. В отношении же социального разреза нам удалось выделить из общей суммы средств, идущих на финансирование сельского хозяйства, лишь часть, приходящуюся на совхозы и колхозы, и оставить невыделенными средства, падающие на долю первичной производственной кооперации — машинные товарищества, мелиоративные товарищества, товарищества по обработке земли и т. п.

Переходя к существу сводного плана, необходимо прежде всего указать, что в основу его, исходя из директив Союзного правительства, данных при утверждении контрольных цифр народного хозяйства, и решений XV партийного съезда, была положена установка по проведению в 1927/28 г. такой системы мероприятий, которая сочетала бы в себе максимальное форсирование процессов обобществления и кооперирования крестьянских индивидуальных хозяйств и расширения тех узких мест во всем народном хозяйстве, которые создались в результате недостаточного развития сельскохозяйственного производства или недостаточного рыночного использования ряда сельскохозяйственных продуктов.

Само собою разумеется, что последняя задача могла быть поставлена в сводном плане лишь постольку, поскольку форсирование производства или товарного отчуждения отдельных продуктов может быть осуществимо внутри самого сельского хозяйства, находящегося в определенных народнохозяйственных условиях, являвшихся для нас данными теми контрольными цифрами, в развитие которых сводный план мероприятий в области сельского хозяйства и составлялся.

Анализируя соотношение между потребностями в отдельных продуктах сельского хозяйства и их поступлением на рынок, мы пришли к заключению, что, в условиях быстро растущего спроса, к числу дефицитных или близких к дефицитным должны быть отнесены почти все важнейшие отрасли сельского хозяйства. Кроме того, производство ряда недефицитных продуктов должно форсированно развиваться, чтобы не отстать от происходящего роста их потребления. Таким образом, фактически имеется положение, когда с народнохозяйственной точки зрения требуется общее развитие сельскохозяйственного производства с одновременным ростом его товарности. Отсюда легко можно было бы прийти к заключению о необходимости проведения государственных мероприятий, также направленных к общему развитию сельского хозяйства и преследующих специфические задачи лишь в отношении социальной перестройки с.-х. производства.

Подобная установка в проведении государственных мероприятий, имевшая в значительной мере место в последние годы и хотя бы отчасти понятная в период восстановления сельского хозяйства, в настоящий момент, когда на первое место все более выступает коренная реконструкция всего народного хозяйства и сельского хозяй-

ства, как его органической части, привела бы к еще большему разрыву между потребностями народного хозяйства в определенных с.-х. продуктах и их поступлением на рынок.

Поэтому как в контрольных цифрах, так и особенно в сводном плане мы категорически отвергали установку на развитие с.-х. производства вообще и ставили перед собою задачу придания всем мероприятиям совершенно определенной и возможно конкретизированной целеустремленности. Учитывая ограниченность государственных средств, обращаемых на финансирование сельского хозяйства, целеустремленное проведение мероприятий должно было свестись к тому, что по отношению к каждому узкому месту, зависящему в своем расширении от действий внутри сельского хозяйства, решается вопрос о наиболее социально приемлемом, быстром по своему эффекту и рентабельном способе его расширения. Практически это приводит к выбору, с одной стороны, тех районов, в которых мы должны достигать расширения производства или увеличения рыночного извлечения того или иного продукта, а с другой стороны — к намечению тех конкретных мероприятий, при помощи которых мы можем добиться желательных результатов.

Отсутствие в материалах, полученных Союзным Госпланом, районного разреза, лишило нас возможности провести целеустремленную установку в планировании государственных мероприятий в полном объеме и ограничило нашу задачу проработкой вопроса о применении целеустремленной установки по отношению лишь к распределению средств между отдельными мероприятиями, учитывая районный момент только при распределении средств между союзными республиками.

Намечая размеры государственного финансирования отдельных мероприятий и отраслей с.-х. производства, мы по отношению к последним прежде всего выясняли, является ли та или иная отрасль дефицитной, и если является, то от чего зависит дефицитность: от а) неблагоприятных рыночных условий при размерах производства позволяющих при изменении рыночных условий получить достаточное количество продуктов, б) недостаточности рыночного охвата, когда производство и рыночные условия не являются причиной дефицитности (в последнюю группу мы относили и те продукты, поступление на рынок которых тормозится отсутствием надлежаще организованной сети предприятий по их первичной переработке, при условии, что производство исходного сырья обеспечивает расширение переработки и поступление переработанного продукта на рынок) и в) недостаточных размеров производства, с подразделением причин, обуславливающих недостаточность, на внутри-сельскохозяйственные и внешние рыночные, действовавшие в направлении, сокращающем или задерживающем рост производства.

Сводный план, охватывающий лишь мероприятия материального характера (в дополнение к мероприятиям общэкономического

и в частности рыночного характера, намеченным общими контрольными цифрами народного хозяйства и корректируемым в порядке выводов из текущей конъюнктуры), мог выдвинуть предложения, идущие по пути устранения или ослабления действия причин дефицитности, указанных в пункте „в“, в той его части, которая охватывает причины внутри-сельскохозяйственные, а также частично и уничтожения причин, указанных в пункте „б“, поскольку в сводный план включены мероприятия по индустриализации сельского хозяйства, осуществляемой кооперативными организациями и совхозами.

Анализируя состояние отдельных отраслей сельского хозяйства и намечая мероприятия, могущие форсировать их производство и товарное отчуждение, мы получили следующее.

Зерновые культуры. Названные культуры находятся под наиболее неблагоприятным воздействием существующих рыночных условий и условий обмена между городом и деревней.

Положение с товарным отчуждением хлебных продуктов лучше всего характеризуется тем, что их индекс (отношение современных цен к довоенным) равен почти единице, в то время как по техническим культурам индекс близок к 1,4, а по продуктам животноводства даже равен 1,7. Кроме того, опыт последних лет показывает, что крестьяне стремятся отчуждать хлебные продукты так сказать в последнюю очередь, реализуя наиболее охотно продукты прочих отраслей сельского хозяйства. Поэтому недостаточное покрытие платежеспособного спроса крестьянства в наибольшей степени отражается на отчуждении, в сторону его сокращения, именно на хлебе, идущем вместо рынка на усиленную перегонку через скот, на образование в руках крестьянской верхушки сверхнормальных запасов и на образование страховых запасов в руках середняцких групп в размерах больших, чем то имело бы место при иных условиях. При том громадном удельном весе, который принадлежит зерновым культурам в области сельского хозяйства вообще (35% всей с.-х. продукции) и в растениеводстве в особенности (65% продукции и более 80% посевной площади), лишь ряд крупных мер общего характера могут значительно увеличить товарное отчуждение зерновых продуктов, недостаточное поступление которых создало в настоящее время одно из самых узких мест всего народного хозяйства. Необходимо оговорить, что и при существующих размерах производства поступление зерновых продуктов на рынок может значительно превысить фактически имеющиеся, если будут устранены причины, обуславливающие существующее положение.

Поэтому мы, не выдвигая для проведения в 1927/28 г. каких либо крупных специальных мероприятий, направленных к форсированию производства зерновых продуктов, считали необходимым, чтобы те массовые мероприятия по землеустройству, агротехнике и по снабжению сельского хозяйства средствами производства, и особенно в части снабжения рабочим скотом и сельскохозяйственными

машинами, при своем проведении преследовали задачу максимального обслуживания районов товарного производства зерновых продуктов.

Необходимо отметить, что для дальнейшего развития производства пшеницы, рост спроса на которую происходит особенно интенсивно со стороны и внутреннего и внешнего рынков, в пределах старо-рыночных районов (Украина, Сев. Кавказ и Поволжье), с каждым годом остаются все меньшие возможности, что зависит и от перераспределения посевов между культурами (отход площадей в результате интенсификации районов под такие культуры, как подсолнух, кукуруза и ряд других), и от увеличения внутрихозяйственного потребления хлеба самими производителями, в силу роста населения и скота. Учитывая подобную обстановку, необходимо всемерно форсировать развитие производства пшеницы на неиспользованных еще землях в районах, названных выше, а также и на свободных землях в Сибири и Казакстане, и в частности пересмотреть вопрос о запрещении переселения в последнюю республику, где имеются весьма значительные земельные площади, годные под пшеничные посевы и в настоящее время недостаточно полно используемые или даже совсем еще не вовлеченные в хозяйственный оборот.

С форсированием развития пшеничных посевов связан и вопрос о типе хозяйств, могущих дать значительные контингенты товарной пшеницы. Дело в том, что существующее крестьянское хозяйство, в виду сравнительно небольших своих размеров, будет неизменно стремиться к более устойчивому характеру сельскохозяйственного производства, сокращая в этих целях посевы пшеницы, заменяя ее более устойчивыми культурами и развивая одновременно животноводческую отрасль. С этим связано повышение внутрихозяйственного потребления растениеводческих и в том числе зерновых продуктов и сокращение их товарного выхода. Учитывая такое положение еще в контрольных цифрах, нами было выдвинуто предложение о необходимости создания в пшеничных районах крупных механизированных обобществленных хозяйств. В случае удачной их организации мы сможем в ближайшие же годы получить дополнительные значительные количества товарной пшеницы, чем ослабится существующее напряженное положение на рынке пшеницы.

Значительный сдвиг сводный план наметил в деле производства и распространения среди крестьянских хозяйств сортовых и улучшенных семян. Впервые на создание государственного фонда сортосемян проведено ассигнование из государственного бюджета. Не давая в ближайший год значительного эффекта, мероприятия в области семеновоснабжения, проводимые на протяжении 1927/28 г., создают возможность форсированного развития семянопроизводства и снабжения и достижения в дальнейшем связанного с этим под'ема урожайности.

К сожалению, в 1927/28 г., в связи с затруднениями на хлебном рынке, не удалось осуществить намечавшейся широкой скупки имев-

шихся в количестве примерно до 35—40 тыс. тонн в распоряжении производителей сортовых и улучшенных семян и последующей их передачи крестьянству для замены рядовых семян. Значительная часть сортовых и улучшенных семян даже в совхозах пошла на внутрихозяйственное потребление и не была изъята для целей семяноснабжения. В будущем году такое положение должно быть безусловно изжито, так как в противном случае повышение урожайности зерновых культур, связанное с массовым переходом на сортовые семена, пойдет сильно замедленным темпом.

Из мероприятий, не имеющих большого общего значения, но могущих форсировать производство и товарное отчуждение отдельных зерновых культур, в сводный план входит контрактация посева ряда культур, необходимых как сырье для промышленности и как добавочные экспортные продукты. На максимально широкое проведение контрактации таких культур, как пивоваренный ячмень и бобовые в ржаных районах, должно быть обращено исключительное внимание как в 1927/28 г., так и в следующие годы.

Маслосемена. По отношению к чисто масличной культуре, дающей главную массу товарного выхода маслосемян — подсолнуху, существующие рыночные условия (цены) создали вполне благоприятную обстановку для дальнейшего роста посевов. Намечаемые крупные размеры контрактации посевов подсолнуха являются не только дополнительным стимулом для роста посевных площадей, но и обеспечат будущей урожай за государственной промышленностью.

В отношении других масличных культур и особенно вновь вводимых — сои и клещевины — предполагаемые размеры контрактации их посевов также должны сыграть в отношении роста их производства стимулирующую роль, почему по маслосеменам в целом надо считать положение с организацией их производства на 1928/29 г. в масштабе всего союза вполне благополучным.

Хлопок. Для дальнейшего развития хлопковых посевов, не считая ирригационных мероприятий, расширяющих общие размеры поливных земель, необходимы как внутри-сельскохозяйственные мероприятия, так и мероприятия внешнего характера, основное из которых — достаточное снабжение хлопковых районов пшеницей и реализация ее по ценам, стимулирующим перераспределение посевов в пользу хлопка.

По линии внутри-сельскохозяйственных мероприятий сводный план содержит: а) снабжение минеральными удобрениями, увеличиваемое вдвое против 1926/27 г., б) снабжение сортовыми семенами, охватывающее в 1927/28 г. почти всю площадь хлопковых посевов, в) контрактацию всей площади посевов хлопка и г) ряд других мероприятий, проводимых в районах хлопководства — землеустройство, машиноснабжение (с предоставлением специальных кредитов на приобретение туземного — заводского производства — сельскохозяйственного инвентаря), агрообслуживание и т. п.

Лен. Товарное производство льна находится в наиболее тяжелом положении под влиянием расхождения цен продажных на льноволокно и покупных на зернопродукты. При формировании посевов под урожай 1927 г., несмотря на принятые меры по контрактации льна и снабжению посевщиков льносеменами, под влиянием и рыночных условий и запоздания в ряде случаев мероприятий по расширению посевов, а также вследствие их новизны и недостаточности семяноснабжения, в некоторых льняных губерниях происходило вытеснение льняных посевов зерновыми. Поэтому основной задачей в районах льноводства является усиление завоза в них хлеба и установление цен на хлеб в соответствии с ценами на лен, так как только при этих условиях смогут оказать благоприятное воздействие внутри-сельскохозяйственные мероприятия, содержащиеся в сводном плане.

Кроме мероприятий общего значения (землеустройство, снабжение машинами, агромероприятия и т. п.), сводный план наметил в льноводных районах проведение следующих специальных мероприятий: а) контрактация посевов около 150 тыс. га, б) семяноснабжение улучшенными семенами — около 2 тыс. тонн, в) снабжение минеральными удобрениями — около 36 тыс. тонн, каковое количество позволит почти утвердить удобряемую площадь по сравнению с предыдущим годом, и довести ее до 120 тыс. га, и г) постройка кооперативными организациями за счет с.х. кредита ряда заводов по первичной переработке льна.

Сахарная свекла. Положение с производством сахарной свеклы, в отношении его размеров, вполне благополучно, почему основная задача по этой культуре с чисто количественных достижений по расширению посевных площадей должна быть перенесена на повышение урожайности, с чем связано как закрепление свекловичного клина в определенном контингенте крестьянских хозяйств, так и усиление снабжения свеклосево́в минеральными удобрениями.

Сводный план намечает в районах свеклосеяния следующие важнейшие специальные мероприятия: а) контрактацию всей посевной площади свеклы на крестьянских землях, б) полное снабжение этой площади сортовыми семенами, в) снабжение удобрениями в размере около 520 тыс. тонн (удвоение против 1926/27 г.), что позволит обслужить площадь в 550 тыс. га при значительном увеличении нормы удобрения против предшествующего года (220 кг против 180 кг), г) снабжение бедняцких хозяйств рабскотом — около 18 тыс. голов, и д) землеустройство крестьянских хозяйств в районах сахзаводов — около 1.700 тыс. га.

Из остальных культур наиболее существенные мероприятия, выдвинутые в сводном плане, относятся к плодоовощам, производство которых в ряде районов обеспечивает значительную их товарность, неиспользуемую в настоящее время. Запроектированная постройка ряда заводов по их первичной переработке позволяет

весьма быстро получить дополнительные контингенты весьма рентабельных продуктов, имеющих спрос как на внутреннем, так и на внешнем рынках.

По линии животноводства отчетливо выявленным в сводном плане мероприятием является лишь одно строительство предприятий по первичной переработке животноводческих продуктов (об этом подробно будет сказано ниже), так как по остальным мероприятиям мы не располагали необходимыми данными. По имевшимся в нашем распоряжении данным мы могли судить лишь о недостаточном размере финансирования мероприятий в области качественного улучшения скота, почему в плане будущих лет на эту отрасль сельского хозяйства должно быть обращено самое серьезное внимание.

Перейдем теперь к обзору тех мероприятий, которые нам удалось более или менее конкретно выявить при проработке сводного плана.

Остановимся прежде всего на одном из основных мероприятий, содействующих общему под'ему сельскохозяйственного производства — организации территории, т. е. на землеустройстве и связанных с ним расселении и мелиоративных работах. С землеустройством дело обстоит таким образом, что если в прошлом году на это мероприятие было затрачено государством около 19 млн. руб., то для 1927/28 г. намечалась затрата около 36,5 млн. руб., т. е. почти удвоение государственных расходов против прошлого года. С последним обстоятельством связан один очень интересный вопрос: если удваиваются государственные расходы, то в какой степени увеличивается натуральный об'ем мероприятия? Оказывается, что об'ем увеличивается в значительно меньшей степени, чем увеличиваются расходы, а именно — примерно на 23%. Такой разрыв между ростом затрат и увеличением натурального об'ема землеустроительных работ объясняется тем, что до настоящего года положение с землеустройством в РСФСР было мало удовлетворительным. Если посмотреть, как распределялись по отдельным союзным республикам затраты на землеустройство между государством и населением, то окажется, что в трех союзных республиках — двух Средне-Азиатских и ЗСФСР — на все 100% оплата землеустроительных работ шла за счет государства. По БССР в прошлом году было затрачено государственных средств около 47% общей стоимости землеустроительных работ, и в нынешнем году предполагается около 55%. По Украинской ССР в прошлом году — около 38% и в нынешнем году намечается около 65%. По РСФСР в прошлом году — только около 25%, при чем если взять РСФСР за исключением автономных республик, то этот процент будет еще ниже. Благодаря этому, по РСФСР землеустроительные работы шли наиболее стихийно, они в своем географическом размещении наиболее зависели от того, где население дает больше средств. Такое положение должно быть изжито, так как землеустройство является одним из важнейших рычагов общей реконструкции сельского хозяй-

ства и лучшим способом быстрейшего разрешения ряда задач, — например, форсирование производства технических и зерновых культур в определенных районах и т. п. Для 1927/28 г. мы проектировали довести по РСФСР долю государственных средств до 60%, а без автономных республик — до 50% общей стоимости землеустройства. Такое резкое повышение доли государственных расходов обеспечивает для РСФСР возможность внесения значительной плановости в землеустроительные работы. Но в то же время благодаря этому обстоятельству, а также и тому, что в нынешнем году по всем республикам увеличивается производство наиболее дорого стоящих видов землеустроительных работ по внутриселенному землеустройству, с доведением его до двора, — натуральный об'ем землеустроительных работ при удвоении государственных расходов вырастает лишь на 23%.

Для упорядочения всего дела землеустройства мы считаем необходимым, чтобы союзные республики, в которых население принимает участие в оплате землеустроительных работ, проработали вопрос о наиболее плановом проведении землеустройства, обеспечивающем возможность его использования для быстрейшей социально-технической реконструкции сельского хозяйства.

Необходимо отметить, что народнохозяйственная эффективность современного землеустройства оказалась пониженной, благодаря тому, что оно зачастую проводится не там, где это наиболее необходимо с точки зрения потребностей всего народного хозяйства в целом, а там, где его оплачивает население. Снижается эффективность землеустройства еще и тем, что его проведение не увязывается с другими мероприятиями, позволяющими использовать землеустройство наиболее интенсивно. В частности, наблюдается, например, такое явление, что проводимое в порядке землеустройства изменение севооборотов (переход, например, с трехполья на четырехполье) в ряде случаев существует только до того момента, пока землеустроитель находится в деревне; когда же он уезжает, исчезает и четырехполье, и крестьянство возвращается к трехполью, потому что четырехполье может существовать только при известных условиях, которые не всегда имеются. Так, в ряде районов при четырехполье должно развиваться животноводство. Крестьянин будет всего охотнее развивать животноводство при условии, что продукты животноводства будут иметь обеспеченный сбыт на рынок. Поэтому, если в районе землеустройства нет соответствующих отраслей с.-х. индустрии, производящих первичную переработку продуктов животноводства, то нет стимула и для существования четырехполья. Республики должны принять самые решительные меры к комплексному проведению мероприятий и в частности увязать землеустройство со строительством предприятий по первичной переработке с.-х. продуктов, снабжением населения скотом, инвентарем, улучшенными семенами и т. п.

Объем землеустроительных работ определяется по ориентировочному подсчету, для СССР в целом, в следующих цифрах.

	1927/28 г. (в млн. га)	1926/27 г. (в млн. га)	1927/28 г. в 0/0 к 1926/27 г.
Межселенное землеустройство	15	15	100
Внутриселенное "	24	18	133,3
Ограничение при сплошном землеустройстве полукочевых и кочевых районов	5,8	3,5	165,7
Землеустройство госуд. зем. имущ.	3,7	2,9	127
Итого	48,5	39,4	123,3

Наиболее характерная черта предполагаемых в 1927/28 г. работ по землеустройству заключается в усиленном переходе на внутринадельное землеустройство с доведением его до двора. Этот вид землеустройства увеличивается по сравнению с прошлым годом на 33%, тогда как межселенное землеустройство остается на прежнем уровне.

С рациональным и наиболее эффективным проведением землеустройства неразрывно связано расселение. До настоящего года финансирование расселенческих мероприятий проводилось в явно недостаточных размерах, что понижало эффективность землеустройства, в особенности в районах пшеничного экстенсивного зернового хозяйства, в которых лишь при расселении может быть уничтожено основное зло земледелия этих районов — отдаленность пахотных земель от места жительства крестьян.

В целях устранения существующего ненормального положения с расселением сводный план предусматривает увеличение финансирования с 12 млн. руб. до 22,5 млн. руб. Что касается мелиорации, то размеры ее финансирования также значительно увеличиваются — до 24 млн. руб., что дает рост по сравнению с предшествующим годом примерно на 35%.

Следующее массовое мероприятие, содействующее общему подьему с.-х. производства, которое удалось осветить в сводном плане, это снабжение населения основными средствами производства, идущее по линии машиноснабжения и трактороснабжения.

План машиноснабжения предусматривает продвижение в деревню с.-х. машин в размерах на 14% больших, чем то имело место в 1926/27 г., с увеличением кредитов на 25%, чем обеспечивается возможность приобретения машин малоимущими слоями крестьянства, для которых установлены особо льготные условия кредита. Надо указать также, что в 1927/28 г. впервые отпускаются государственные средства на организацию ремонтных мастерских, благодаря чему должны повыситься сроки службы имеющегося с.-х. инвентаря.

В части трактороснабжения в 1927/28 г., так же как и в предыдущем году, в силу сокращения импорта, поступление новых тракторов в сельское хозяйство будет происходить в весьма небольших и недостаточных размерах. В связи с возможностью и необходимо-

стью организации крупных механизированных хозяйств, должны быть использованы все пути к значительному увеличению трактороснабжения, не только в следующем, но и в текущем году. Наметить возможные пути увеличения трактороснабжения в момент составления плана мы не могли, почему этот вопрос должен быть проработан дополнительно.

Особое внимание в сводном плане предполагалось уделить мероприятиям по подьему агрикультуры, проводимым, главным образом, в связи со средствами, отпускаемыми по сметам НКЗемов. Эти мероприятия заслуживают очень большого внимания, но те материалы, которые мы получили от союзных республик, не дали нам возможности остановиться на них сколько-нибудь подробно, так как мы располагали лишь самыми общими данными — о числе агроучастков, о числе учреждений по животноводству и т. п., но не об объеме и конкретном характере их работы. Из всех этих агрикультурных мероприятий при проработке сводного плана мы могли выделить лишь два — снабжение минеральными удобрениями и мероприятия, связанные с организацией государственного фонда чистосортных семян и сортового семеноводства.

По линии снабжения минеральными удобрениями планом предусматривается передача сельскому хозяйству 420 тыс. тонн удобрений против 185 тыс. тонн в 1926/27 г., что дает увеличение почти в 2,5 раза и обеспечивает удобрение площади в 960 тыс. га. Кроме того, из государственного бюджета отпускаются средства на организацию опытно-показательных мероприятий по минеральным удобрениям на крестьянских полях (1,5 млн. руб.), на покрытие убытков химической промышленности, отпускающей сельскому хозяйству минеральные удобрения по ценам ниже себестоимости, и на организацию станции по испытанию машин для добычи и обработки агрономических руд (3,5 млн. руб.).

В отношении семенного госсортфонда и сортового семеноводства сводный план предусматривает размеры финансирования, обеспечивающие дальнейшее развитие этих мероприятий в соответствии с их перспективным планом, утвержденным Советом Труда и Обороны в 1927 г. Необходимо лишь отметить, что в нарушение указанного плана по сметам НКЗ на 1927/28 г. отсутствуют кредиты на оборудование сельхозов. Такое отставание со стороны НКЗ в выполнении плана, при условии выполнения остальных его частей, явно ненормально, почему заинтересованным республикам необходимо на будущий год исправить этот недостаток. Осветить более подробно вопросы, связанные с семеноводством, в сводном плане на 1927/28 г. нам, по состоянию полученных материалов, не удалось, почему в плане на будущий год этому мероприятию должно быть уделено одно из центральных мест. Кроме указанных выше мероприятий, способствующих росту с.-х. производства, в сводном плане было обращено большое внимание на мероприятия, которые могут дать

наибольший эффект в отношении быстрого повышения товарности сельского хозяйства и, в частности, повышения товарности уже имеющейся продукции, способствуя в то же время кооперированию населения и реконструкции сельского хозяйства. К таким мероприятиям мы относим в первую очередь организацию первичной переработки с.-х. продуктов (индустриализация сельского хозяйства) и контрактацию.

В отношении первичной переработки с.-х. продуктов сводный план предусматривает прежде всего значительное увеличение финансирования сельскохозяйственной индустрии (кооперативной и совхозовской), вырастающее в 1927/28 г. на 80% против прошлого года. Но в пределах всей сельскохозяйственной индустрии мы считаем необходимым обратить усиленное внимание на ряд тех ее отраслей, которые дают на рынок наиболее дефицитные продукты, необходимые как для внутреннего потребления, так и для зарубежного экспорта. К таким отраслям относится прежде всего молочная промышленность, где главное место занимает маслоделие. В прошлом году на строительство в этой отрасли было затрачено около 7,5 млн. руб., в нынешнем году предполагается затратить около 15 млн. руб. или вдвое больше. При этом мы считаем необходимым, чтобы маслоделие распространялось не только в старых, но и в новых районах, в частности засушливых и аграрно-перенаселенных, что будет способствовать их реконструкции, одновременно расширяя сырьевую базу маслоделия.

На мясную индустрию, главным образом, бэкон, в прошлом году было затрачено около 1 млн. руб., в нынешнем году намечается 4¹/₂ млн. руб., т.-е. в 4,5 раза больше.

В ячно-птичной промышленности (склады, откормочные пункты и т. д.) предполагается увеличение строительства с 1 млн. руб. до 4,5 млн. руб.

На строительство заводов по первичной обработке льна затраты увеличиваются с 1 млн. руб. до 3,5 млн. руб. В связи с развитием этой отрасли, мы считаем необходимым, чтобы НКЗ РСФСР в своем плане предусмотрел землеустройство в районах заводов по первичной переработке льна, что будет способствовать форсированному развитию льняных посевов, обеспечивая сырьем вновь возводимые предприятия.

По садово-огородной отрасли с.-х. индустрии (по переработке плодов и овощей) строительство увеличивается с 0,5 млн. руб. до 3,3 млн. руб., т.-е. больше, чем в 6 раз. Мы считали необходимым обратить особое внимание на эту отрасль, так как в целом ряде районов продукты огородничества и садоводства буквально гниют, не находя себе сбыта в сыром виде.

В связи с весьма значительным развитием с.-х. индустрии, — а она должна быстро развиваться и в дальнейшие годы, так как только при организации первичной переработки ряда продуктов мы сможем

в течение ряда лет изжить их дефицитность на внутреннем рынке и усилить экспорт на внешний рынок, — мы считали необходимым обратить внимание на то, что положение с делом индустриализации сельского хозяйства в настоящее время явно неудовлетворительно. Оно плохо планируется, оно плохо организовано, нет органа, который бы заботился о том, чтобы создать типы промышленных заведений по первичной переработке и стандарты производимых ими продуктов. Каждый кооператив должен сам проектировать и очень часто плохо проектирует и нецелесообразно тратит деньги и на составление отдельного проекта и на само строительство мелкого предприятия. Мы считаем, что возглавить строительство и работу предприятий по первичной переработке с.-х. продуктов, поскольку они принадлежат кооперации, должен Союз союзов с.-х. кооперации, который обслуживает пять союзных республик, и Сельский господарь в УССР. Мы считаем, что с точки зрения рациональной организации дела, проектирование типов заводов по переработке с.-х. сырья и стандартизацию их продукции необходимо было бы сосредоточить в одном общесоюзном центре. Но приходится считаться с имеющимся положением вещей, когда Сельгосподарь не входит в Союз союзов, и в силу этого раздроблять работу по типизации предприятий и стандартизации продукции между двумя учреждениями. Для приступа к названной работе мы предлагаем в нынешнем году отпустить этим организациям 400 тыс. руб., с тем, чтобы начав организовывать на эти деньги свою работу, они в последующем окупали ее путем отчислений от кредитов на строительство. Одна из очередных задач, связанная с индустриализацией сельского хозяйства, состоит в том, чтобы кооперация приняла все меры к повышению доли участия в строительстве предприятий с.-х. индустрии средств кооперированного населения, с одновременным снижением доли средств, отпускаемых по системе с.-х. кредита и составляющих в настоящее время около 76—80% стоимости строительства.

В отношении затрат средств на строительство предприятий по первичной переработке с.-х. продуктов необходимо подчеркнуть их весьма значительную эффективность. Строительство предприятий происходит настолько быстро, что в большинстве случаев уже к концу того года, когда постройка начинается, предприятия поступают в эксплуатацию и дают первую продукцию. Кроме того, размер основного капитала на единицу технической производительности в предприятиях по первичной переработке с.-х. продуктов по сравнению с другими видами промышленности является наименьшим — в среднем по всем отраслям на рубль продукции около 25 коп. затрат, в то время как даже по легкой индустрии на рубль продукции приходится в несколько раз больше основного капитала, чем в с.-х. индустрии.

Что касается контрактации, то настоящий год, благодаря осложнениям на рынке, создавшимся в результате превышения крестьян-

ского платежеспособного спроса над предложением промтоваров, является весьма неблагоприятным для ее широкого проведения и связанного с нею авансирования производителей. Поэтому в сводном плане контрактация была намечена в минимально необходимых размерах, с авансированием в сумме около 116 млн. руб. против 87 млн. руб. в 1926/27 г.

Общее направление мероприятий. Сводный план с точки зрения даваемого им направления государственным мероприятиям лучше всего характеризуется данными о размере финансирования за два года—1926/27 и 1927/28 гг. Надо оговорить, что используемые для сопоставления данные не претендуют на стопроцентную точность, так как отчетных данных за 1926/27 г. еще не имеется, почему приходится исходить отчасти из сметных предположений, а отчасти обращаться к экспертизе соответствующих специалистов о возможных размерах расходов, связанных с отдельными мероприятиями.

Вот соответствующие данные, в сопоставимом за оба года виде, приведенные к отношению цифр 1927/28 г. к цифрам за 1926/27 г., принятым за 100: землеустройство—202, переселение—101, мелиорация—142, машиноснабжение—125, с.-х. индустрия—180, агро-и зоомероприятия—158, контрактация—127, снабжение рабско-том—115.

Из этих данных видно, что в наибольшей степени выделяется своим ростом, по сравнению с прошлым годом, землеустройство. Затем следует с.-х. индустрия и агромероприятия.

В отношении агромероприятий в области растениеводства рост в значительной степени объясняется тем вниманием, которое в нынешнем году проявлено госсортфонду, впервые получающему ассигнование по бюджету в размере около 6 млн. руб. и значительные средства по системе с.-х. кредита, и к снабжению сельского хозяйства минеральными удобрениями. В области животноводства наибольшее внимание сводный план уделил крупному рогатому скоту и овцеводству.

Намечая мероприятия в области сельского хозяйства, мы считали, что они должны иметь определенное социальное и районное направление. Необходимо, считали мы, чтобы все мероприятия были определенным образом заострены. Землеустраивать надо не вообще, а землеустраивать прежде всего и больше всего там, где это, с точки зрения народного хозяйства, необходимо, т.-е. в первую очередь в районах, например, технических культур и наиболее рыночных зерновых хлебов, чтобы форсировать их производство. Снабжать машинами не вообще, а именно те районы, где они дадут наиболее быстрый народнохозяйственный эффект, т.-е., в условиях нынешнего года—районы зерновые. Точно так же все мероприятия должны носить определенное социальное заострение. Подходя к крестьянству, мы должны твердо помнить о том, что крестьянство

дифференцировано и что проведение мероприятий должно быть организовано таким образом, чтобы обслуживать на наиболее льготных условиях коллективные хозяйства и маломощные слои крестьянства.

Наибольшее внимание сводный план уделил тем мероприятиям, которые способствуют кооперированию крестьянских хозяйств и подъему хозяйственной мощи бедняцко-середняцкого массива деревни. Так как даже самое хорошее мероприятие может быть воспринято маломощной частью крестьянства лишь при определенных условиях кредита, сводный план предложил довести долю долгосрочных кредитов до возможного в настоящее время максимума—56% вместо 49% в 1926/27 г.

Было бы совершенно необходимо, чтобы сводный план дал такую картину: вот средства, направляемые в сельское хозяйство, распределяются они в социальном разрезе так-то и дают такой-то эффект. Мы это могли сделать частично, в отношении выделения финансирования одних лишь совхозов и колхозов. По ним картина такая: по совхозам финансирование в 1927/28 г. удваивается по сравнению с прошлым годом, по колхозам—вырастает почти втрое. Кроме того, мы считали необходимым, чтобы правительство в своем постановлении твердо зафиксировало сумму, которая должна быть направлена на финансирование совхозов и колхозов, не только в части бюджетных ассигнований, но и по кредитному плану системы с.-х. кредита. В настоящее время, когда заострен вопрос о ставке на кооперацию, нужно было бы также зафиксировать и то, что конкретно в отношении развития с.-х. кооперации в сводном плане предусматривается и какие средства на это отпускаются. Как оговорено выше, в виду отсутствия соответствующих данных в республиканских планах, нам пришлось ограничиться лишь рядом предложений, обеспечивающих развитие кооперативного движения и максимальное вовлечение в кооперацию бедняцких и маломощных хозяйств. В последнем отношении наибольшее значение имеет предложение об отчислении из прибылей системы с.-х. кооперации и с.-х. кредита 5 млн. руб. на оплату бедняцких паев.

Перейдем теперь к финансовой базе тех мероприятий, которые входят в сводный план. В прошлом году в сельское хозяйство было направлено по всем источникам около 580 млн. руб., в 1927/28 г. должно было быть, согласно сводному плану, направлено 735 млн. руб. что дает общий рост вложений в сельское хозяйство, по сравнению с прошлым годом, на 26%. В условиях текущего года, когда остро стоит вопрос о достижении эквивалентного обмена между городом и деревней, мы прежде всего проанализировали вложения в сельское хозяйство по линии государственных мероприятий, с точки зрения того, насколько мы увеличиваем покупательный фонд деревни путем проведения этих мероприятий. Оказывается, что, несмотря на имеющийся значительный рост (26%) общего размера финансирования сельского хозяйства, вложение в сельское хозяйство новых средств

возрастает примерно только на 2⁰/₀. Но зато финансирование за счет средств, возвращаемых самим сельским хозяйством (возврат ранее полученных кредитов), возрастает на 54⁰/₀. При таком положении, зная, что возврат средств идет, главным образом, по линии системы сельхозкредита, перед последней стоит весьма большая и ответственная задача по извлечению всех возможных средств и направлению их на плановое производственное финансирование сельского хозяйства. Кроме того, система с.-х. кредита должна обеспечить успешное проведение и нового способа пополнения доходной части финансового плана, путем привлечения к финансированию государством проводимых мероприятий средств низовых звеньев системы сельхозкредита в размере 20 млн. руб. Вопрос о привлечении этих 20 млн. руб. возбуждал большие споры — можно ли предъявлять к низовым звеньям (сельхозкредитным товариществам) требование, чтобы они к тем примерно 250 млн., которые к ним поступают сверху на кредитование определенного рода мероприятий, прибавили бы из своих средств 20 млн. рублей. Хотя до сих пор такой практики и не было, но в условиях нынешнего года мы считаем, что подобную меру можно и нужно провести, так как без нее, в имеющихся общих условиях финансирования народного хозяйства и в частности сельского хозяйства, мы свой сводный план не осуществим.

В связи с финансированием сельского хозяйства мы считали необходимым остановиться в сводном плане на весьма больном вопросе о плановом использовании средств, направляемых в сельское хозяйство. До настоящего времени плановое использование значительной части средств, направлявшихся в сельское хозяйство через систему с.-х. кредита, оставляло желать очень многого, что объяснялось весьма слабой дисциплиной, имевшейся в системе. В нынешнем году мы предлагаем провести ряд мероприятий, которые позволят приблизить те планы, которые утверждаются правительством, к фактическому исполнению. Эти мероприятия идут прежде всего по линии НКФина: средства, ассигнуемые по государственному бюджету на финансирование сельского хозяйства, должны выдаваться в сроки, определяемые сезонностью мероприятий, проводимых в сельском хозяйстве. Затем необходимо, чтобы органы, которые проводят основную массу средств в сельское хозяйство — система сельхозкредита, начиная с Центр. сел.-хоз. банка, — приняли все меры для обеспечения использования средств по их прямому назначению, чтобы плановость в использовании средств не ослабевала, как это бывает часто, от звена к звену системы, а доходила до кредитуемого субъекта. Только при определенной дисциплине в системе сел.-хоз. кредита мы сможем приблизить план к его жизненному исполнению.

В заключение еще раз отметим, что сводный план мероприятий в области сельского хозяйства на 1927/28 г., знаменующий собою начало нового периода планирования сельского хозяйства, является

лишь весьма несовершенным прототипом действительного плана. Всем земельным и плановым органам в части планирования, а оперативным органам в части исполнения, придется еще не один год серьезно поработать прежде, чем мы будем иметь план, не только хорошо составленный, но и хорошо осуществленный на практике. Мы еще далеко не достигли стопроцентного выполнения планов даже в обобществленных секторах народного хозяйства, тем труднее выработать правильные методы реального планирования в области сельского хозяйства, где организующей воле государства противостоят с одной стороны стихийное хозяйствование стомиллионной массы крестьянства, а с другой — трудно наперед учитываемая стихия природы. Но трудности, стоящие перед нами, должны нас не обескураживать, а заставлять самым внимательным и тщательным образом изучать плановые достижения и промахи, чтобы в дальнейшем, из года в год, суметь повышать коэффициент реальности нашего планирования.