

Нулевой цикл. К анализу механизма ведомственной экспансии.

Кто не задавался вопросом: как же все-таки функционирует реальный (не тот, что описан в учебниках) механизм принятия крупномасштабных экономических решений, как они возникают, кем готовятся, как реализуются? И как этот отлаженный механизм ведомственного давления действует в меняющихся условиях экономической реформы, усиливающихся демократических процессов?

Известный венгерский экономист Янош Корнай в книге "Экономика дефицита" доказывает, что если предприятия имеют широкие возможности привлечения финансовых средств для компенсации убытков ("мягкие финансовые ограничения", в его терминологии), то дефицит в экономике неизбежен, а ресурсы на развитие направляются на ликвидацию узких мест. На наш взгляд, последнее предположение не свободно от экономического романтизма и вытекает скорее из идеальной модели, чем из реальной практики.

В самом деле, если признать правоту этой позиции, придется согласиться с тем, что в течение ряда десятилетий в нашей стране самым острым дефицитом являлись различные котлованы и каналы, выемки и планировки, насыпи и дамбы, а отнюдь не жилье и высококачественные продукты питания. Принцип распределения "по узкому месту" (как в небогатой семье, где пальто покупают тому из детей, кто больше всех обносился) предполагает, что система в целом эффективно управляема из центра, который умеет выявлять узкие места и способен именно туда направить ресурсы.

На первый взгляд сама постановка вопроса об эффективности контроля, осуществляемого центром, может показаться странной. Ведь вся система управления создавалась именно как иерархия подчиняющихся друг другу органов. Даже сейчас, с развертыванием экономической реформы, с вступлением в силу Закона о государственном предприятии, ведомственная пирамида спускает сверху вниз директивные задания, наспех перекрашенные под "госзаказ", и требует отчетов об их выполнении. Предприятие без ведома вышестоящего органа по-прежнему не может решить элементарных вопросов. Но все же анализ показывает, что "всевластие" центра иллюзорно.

Пятилетние планы ввода производственных мощностей по большинству позиций важнейшей номенклатуры регулярно срывались. Фронт строительства вопреки воле центра ширился. Распространенным отчетом о результатах принятых высшими органами партии и государства в начале 80-х годов решений является запись: "Строительство не начато".

Вот свежий пример. В последние годы предпринимались усилия, направленные на улучшение состояния природной среды, ставшего в ряде регионов критическим. И что же? По данным Госкомстата СССР, ввод в действие очистных сооружений, систем оборотного водоснабжения, установок для улавливания и обезвреживания веществ, загрязняющих атмосферный воздух, осуществляется крайне неудовлетворительно. Выделяемые на эти цели средства не используются.

Сама массовость этих фактов заставляет задуматься о причинах, делающих подобное положение возможным. Может показаться, что объяснение лежит на поверхности: если указания центра систематически и в широких масштабах не выполняются— значит, низка личная ответственность.

И следовательно, нужно строже наказывать виновных, освобождаться от руководителей, не справляющихся с порученным делом. Только вот беда такого рецепта в том, что его универсальная эффективность не подтверждается практикой. В 30-х — начале 50-х годов, когда в жестких санкциях недостатка не было, фактические результаты развития сельскохозяйственного производства находились в разительном несоответствии с намеченными планами. Тогда же в полной мере проявились проблемы долгостроя. С тех пор попытки поправить положение путем частой смены руководителей предпринимались регулярно. Они создавали иллюзию энергичного руководства. Но ситуация не улучшалась. А в итоге оказывалось, что после провала дела и спросить не с кого.

Свертывание прямого контроля потребителя над поставщиком (через рынок), ограничение социалистической демократии неизбежно оборачиваются перегрузкой высших органов управления. Если предприятия разных отраслей не могут наладить нормальные, взаимовыгодные связи по поставкам копеечных прокладок — регулировать соответствующие конфликты приходится Совету Министров СССР. Если органы местного самоуправления не могут или не хотят решать вопрос о протекающей крыше — поток жалоб идет в ЦК КПСС. В то же время постоянно возникают действительно острые и неотложные проблемы, требующие внимания высших органов партии и государства: подготовка к зиме (неисправность оборудования котельных, систем теплоснабжения может повлечь за собой катастрофу), организованное проведение уборки урожая (из-за нехватки топлива может остановиться техника) и бесчисленное множество других. Но

возможности любого органа анализировать информацию, принимать обоснованные решения, контролировать их выполнение не безграничны. Перегрузка неизбежно ведет к выделению сравнительно узкого круга особо значимых, приоритетных параметров и совокупности прочих, формальное управление которыми приобретает главным образом ритуальный характер.

Казалось бы, в центре внимания должны быть принципиальные вопросы социально-экономической стратегии. Однако острота текущих проблем, их насущная связь с сегодняшними интересами коллективов, ходом производственного процесса, относительная простота выявления тех, кто конкретно ответствен за те или иные срывы, концентрируют основное внимание именно на текущих делах. Соответственно ослабляется контроль за долгосрочными процессами. Конечно, центральные органы управления пытаются выявлять узкие места и расширять их. Но узких мест слишком много, приоритетность их ликвидации неочевидна, ресурсы, которыми можно маневрировать, ограничены и мало мобильны. Чтобы соединить необходимые для реализации принятого решения квалифицированные кадры, инфраструктуру, машины, материалы, требуются постоянные усилия. Отнюдь не всегда центр в состоянии этого добиться.

I

Формально все пункты принимавшихся высшими органами власти постановлений равнозначны и одинаково подкреплены их авторитетом. Но сведущие люди могут сразу выделить те объекты, которые будут реально построены, и те, сооружение которых не будет начато долгие годы, а возможно, и никогда.

Вот несколько фактов, на первый взгляд не связанных между собой.

В конце 50—х – начале 60—х годов были приняты масштабные решения по химизации народного хозяйства. Поставленные тогда задачи увеличения производства минеральных удобрений к настоящему времени перевыполнены, здесь мы стали мировым лидером, опередив США более чем в полтора раза. Но производство синтетических смол и пластмасс в 1986 году было примерно в 4 раза меньше, чем намечалось на 1980-й (18 процентов объема производства США). Острый дефицит экономичных пластмасс – важнейший фактор, сдерживающий снижение металлоемкости национального дохода.

В тот же период было принято решение о создании мощного узла гидро- и теплоэнергетики в Сибири. Помимо завершения Братской и Красноярской ГЭС, здесь

предполагалось построить Саяно-Шушенскую, Усть-Илимскую, Богучанскую, Средне-Енисейскую, Нижне-Тунгусскую ГЭС. Строительство большинства этих станций либо закончено, либо развернуто. По площади искусственных водохранилищ гидроэлектростанций мы добились мирового лидерства. Планы же создания двух крупных групп мощных теплоэлектростанций в районах Канска и Ачинска срываются из пятилетки в пятилетку. Нарушение оптимальных (определяемых объективными требованиями техники и экономики) пропорций между разными видами энергетики в Сибири привело к тому, что значительная часть мощностей гидроэлектростанций этого региона (по оценкам специалистов, более трети) простаивает, не используется даже в период максимальной нагрузки. Резкое снижение выработки энергии в маловодный период сопровождалось остановкой крупнейших заводов, миллиардными народнохозяйственными потерями.

В соответствии с генеральной перспективой развития народного хозяйства на 1961-1980 годы предусматривалось довести площадь орошаемых земель примерно до 28 миллионов гектаров. И хотя фактически в 1986 году она составила "лишь" 20 миллионов гектаров, наша страна по этому показателю обогнала США, а темпы его роста были очень высокими. В то же время отставание перерабатывающих отраслей агропромышленного комплекса стало хроническим, значительная часть ассигнований на развитие пищевой, мясомолочной промышленности из пятилетки в пятилетку не осваивалась. Но ведь должно быть очевидным, что наиболее остро ощутим дефицит конечной продукции агропромышленного комплекса, а отнюдь не орошаемых площадей.

Полная сметная стоимость производственного строительства, которое вели в 1987 году всего несколько наших ведомств (Минэнерго, Мингазпром, Миннефтепром, Минводхоз, Минчермет, Минцветмет, Минудобрений), составляла примерно 330 миллиардов рублей. Речь идет о видах деятельности, где мы занимаем ведущие позиции. А как с теми, по которым мы отстаем? Тот же показатель в Минприборе составил 1,9 миллиарда, в Минхиммаше -4,3, Минлегпроме-5,9 миллиарда. Как видим, цифры другого порядка.

Разумный человек не может выступать в принципе против производства минеральных удобрений, гидроэнергетики или орошения. Но если бурный рост объема ресурсов, вовлекаемых в эти отрасли, сочетается с хроническим отставанием других, не менее важных видов деятельности, если к тому же это соотношение прямо противоположно современным мировым тенденциям прогрессивной структурной перестройки, в пору задуматься о причинах и последствиях подобного распределения средств.

Отличительная черта многих отраслей, по которым мы лидируем в мире, — относительная простота используемых технологий, нередко предусматривающих огромные объемы работ по перемещению грунта, породы.

Тут не следует искать злого умысла. Некоторые мотивы вполне прозаичны. Хронический дефицит делает самой тяжелой проблемой материально-техническое снабжение. Чем сложнее производственно-хозяйственные связи предприятия, тем ему труднее жить.

Объединение “АвтоВАЗ”, предприятие с сотнями поставщиков, постоянно лихорадит из-за перебоев в снабжении. Они обходятся ему ежегодно в 25-30 миллионов рублей дополнительных расходов. Чтобы сегодня развивать твердотопливную (угольную) энергетику, необходимо добиться производства высококачественной и надежной техники для сжигания низкосортного топлива, скрубберов, размольных агрегатов, управляющей аппаратуры и многого другого. Но за каждой из подобных проблем тянется длинный шлейф сложностей, преодолеваемых с великим трудом и за долгие годы. То ли дело хорошо отработанные технологии, связанные с перемещением миллионов тонн грунта, перевалкой породы, укладкой бетона. Эти работы вести мы научились, и техника для них, может, и не лучшая, но выпускается.

Если принято решение о сооружении машиностроительного предприятия по производству сложной ресурсоэкономной техники, судьбу его предсказать трудно. Однако можно быть уверенным, что работы по строительству дамбы, рытью канала или котлована, предусмотренные директивным документом, охотно будут начаты.

В условиях дефицита и ослабления централизованного контроля за процессом развития ресурсы имеют тенденцию перетекать не туда, где они нужнее всего с точки зрения интересов общества, а туда, куда им легче перетечь, — вниз по склону, по закону наименьшего сопротивления, заполняя понижения, котлованы и каналы, где их проще потратить или, как у нас любовно говорят, “освоить”.

Отраслям, для обеспечения производственной деятельности которых почти ничего не надо, кроме горючего, землеройной техники, цемента да запчастей, легче всего израсходовать средства. Андрей Платонов гениально угадал склонность формировавшейся системы хозяйствования к “котлованам”.

В относительно благоприятном положении находятся отрасли, добывающие руду, нефть, газ, минеральное сырье, вырубаящие лес (хотя и здесь многое из необходимого для деятельности дефицитно). Еще сильнее позиции тех отраслей, которые к тому же в течение многих лет имеют возможность отчитываться не реальными результатами, переданными потребителю (будь то тонны цемента, руды, удобрений или кубометры леса,

газа), а миллионами кубометров земляных работ и миллиардами рублей "освоенных средств". С этой точки зрения особенно привлекательны так называемые "работы нулевого цикла».

Если объединить весьма условно в понятие "отрасли нулевого цикла" все виды деятельности, гипертрофированное развитие которых объясняется отсутствием или слабостью общественного контроля за движением ресурсов, и проанализировать их взаимосвязи, то выяснится, что они в значительной мере самодостаточны, существуют и работают для того, чтобы обеспечить жизнедеятельность друг друга, а не нас с вами, сами образуют своеобразный "нулевой цикл". Именно на обеспечение их нужд затрачивается львиная доля производимой электроэнергии, топлива, цемента, руды, леса. "Нулевой цикл" оперативно и динамично "осваивает" практически любой объем этих ресурсов, создавая и поддерживая их постоянный дефицит — главную гарантию своего дальнейшего роста.

Красноречиво положение дел в электроэнергетике. О хронической нехватке электроэнергии в последнее время писали не раз. Между тем потребление электроэнергии промышленностью нашей страны в 1985 году достигло аналогичного показателя в США. В то время как там снижают промышленное энергопотребление, мы уходим вперед. При этом на освещение и бытовые нужды населения электроэнергии идет у нас почти в 8 раз меньше, чем в США. На эти цели мы расходуем на треть меньше электроэнергии, чем теряем ее в сетях общего пользования.

Подлинное отношение ведомственной структуры к потребностям в продукции, которые она призвана удовлетворять, с очевидностью проявляется, когда научно-технический прогресс открывает возможности резко сократить объем ресурсов, используемых в работах "нулевого цикла".

Вот характерная история, о которой нам рассказали заведующий кафедрой электрических машин Ленинградского политехнического института лауреат Ленинской премии В. Романов и конструкторы ленинградского объединения "Электросила» А. Дукштау и А. Лурье. Речь идет о разработанных, серийно выпускаемых у нас капсульных гидрогенераторах с полным водяным охлаждением. Их применение в сочетании с низкими плотинами позволяет резко сократить объем бетонных работ, сроки строительства гидроэлектростанций и монтажа оборудования, а главное - избавляет от необходимости затапливать большие площади земель.

Четыре капсульных агрегата с 60-х годов успешно работают на Шекснинской ГЭС, два - на Саратовской. Аналогичные агрегаты были установлены и на ряде других станций.

И что же дальше? Серьезного развития это направление гидроэнергетики в СССР не получило. Может быть, агрегаты оказались плохи, неэкономичны, нетехнологичны?

Тоже не скажешь: за границей интерес к советским, агрегатам рос. Серии капсульных машин проданы за рубеж и работают на гидроэлектростанциях Канады, Сирии, Румынии, Югославии. Сейчас Югославия и Румыния ведут строительство мощной ГЭС "Джердап-2" на Дунае, где устанавливаются капсульные гидрогенераторы, поставленные из СССР, а также производимые по советской лицензии. Югославские специалисты благодарят за высокое качество и надежность агрегатов и обращают внимание, что их КПД превосходит гарантированные значения.

Удобные и надежные в эксплуатации, характеризующиеся самыми высокими технико-экономическими показателями в мире, капсульные гидрогенераторы, конструкции "Электросилы" предполагается использовать на сооружаемой в Аргентине, на реке Парана, крупнейшей гидроэлектростанции (48 агрегатов по 65 мегаватт), в работе над которой наша страна принимает участие в качестве лидера международного консорциума по проекту генератора.

Интересно, не правда ли?

Однако напрасно будете вы искать упоминания об открывающихся возможностях повышения эффективности энергетического строительства в последних выступлениях руководителей Министерства энергетики и электрификации СССР, "Гидропроекта", в разрабатываемых ими концепциях развития. Там господствует другое: огромные масштабы затоплений, крупные плотины, гигантские объемы земляных и бетонных работ, весьма неспешные сроки. Кстати, когда общественность отмечает высокую степень закрытости и анонимности основных решений по Энергетической программе, начиная с первого ее варианта, созданного в годы застоя, то трудно отделаться от мысли, что тут сказывается стремление прикрыть преобладающий ведомственный подход при выборе альтернативных вариантов действий.

В отраслях, искусственно раздувающих объемы своей производственной деятельности, целесообразность которой проблематична, немало честно работающих людей. Они отнюдь не виноваты в том, что государство не умеет переориентировать их на те задачи, решение которых ему действительно необходимо. Но ведомственный аппарат и его союзники категорически против такой переориентации: она прямо противоречит их интересам. Если создана мощная производственно-хозяйственная система, способная истратить миллиарды рублей, ее аппарат, естественно, заботится о том, чтобы эти миллиарды были выделены.

Уже само то, что ведомство успешно осваивает ресурсы и выполняет планы капитальных вложений, повышает престиж его руководителей, приобретающих репутацию людей энергичных, инициативных, "настоящих хозяев". Наиболее благоприятно положение тех ведомств, которым удастся создать эффективную систему поддержки нужных им проектов, провести своих надежных представителей в органы, призванные защищать общенародные интересы.

При полном равнодушии к идеям, сулящим снижение затрат, такие ведомства оказываются вполне восприимчивыми к так называемым "идеям большого масштаба". Если у подобных идей к тому же влиятельные покровители — им обеспечено долгое и безбедное будущее, и неважно, что в результате общество останется внакладе.

Поучительную и грустную историю рассказала недавно "Строительная газета". Речь идет о проектировании и строительстве первой в мире магнетогидродинамической электростанции (МГДЭС). В свое время академик А. Шейндлин, в ту пору директор Института высоких температур и генеральный конструктор МГД-установки, писал: "...Уже на первых порах станция с МГД-генератором может иметь КПД на уровне 50 процентов, а в перспективе - до 60 процентов".

Исследования ведутся четверть века. На них затрачено около 300 миллионов рублей. Научное руководство темой осуществлял академик В. Кириллин, тогдашний председатель Государственного комитета по науке и технике. Большой интерес к разработке ученых проявил бывший министр энергетики и электрификации СССР П. Непорожний (ныне член-корреспондент АН СССР, научный сотрудник Института высоких температур). Не без его содействия и поддержки в Новомичуринске (Рязанская область) уже несколько лет строится первая в мире магнетогидродинамическая электростанция. Строится неспешно, когда будет закончена - никому не известно. Сметная стоимость объекта - более 400 миллионов рублей. По расчетам Минэнерго, когда станция будет сооружена, стоимость вырабатываемой ею энергии составит 3,2 копейки за киловатт-час - втрое выше, чем в сегодняшней тепловой энергетике.

Но, может быть, наука требует жертв? Может быть, полмиллиарда - не самая высокая цена за будущее энергетическое море? Может быть. Однако нельзя не задаться вопросом: почему именно на эту разработку щедрой рукой были выделены средства, а на другие нет? Не на скромную экспериментальную (что было бы вполне понятно), а на крупнейшую в мире, первую опытно-промышленную, причем до подтверждения обещанного эффекта на экспериментальной?

Почему было открыто финансирование и начато строительство при том, что и сейчас, годы спустя, нет рабочих чертежей, нет ясности с решением принципиальных

технических вопросов, наконец, нет экономического обоснования? Целесообразно ли бросать сотни миллионов на то, что заведомо дороже ныне применяемой техники?

Отвечая газете, руководители разработки поставили вопрос в несколько неожиданной, даже философской плоскости: "Создавать ли принципиально новую технику при определенной неполноте знаний, идти ли на осознанный технический риск, доверять ли при том специалистам, берущим на себя ответственность?"

Слова замечательные, но желательно было бы узнать: а в чем конкретно выразится эта ответственность, если затраты, приближающиеся к полумиллиардной сумме, окажутся бросовыми? Новую технику создавать, разумеется, надо, и доверять людям надо, и рисковать порой надо, но и отвечать тем, кто "берет на себя ответственность", тоже надо.

Сменившееся руководство Минэнерго не питает сегодня любви к неудавшемуся детищу науки и предыдущего руководства. Заместитель министра энергетики и электрификации СССР А. Дьяков, признав правильным выступление "Строительной газеты", считает, что "строительство установки такого масштаба и назначения было начато в свое время без критической оценки экспериментальных результатов и перспективных технико-экономических показателей способа". Что же теперь, в середине 1988 года? Очередная высокая инстанция сочла целесообразным продолжать стройку, отодвинув сроки ее окончания еще на пять лет. Как говорится, "или шах умрет, или ишак сдохнет". А тем временем в стране практически не развернуты работы по перспективным парогазотурбинным установкам, сооружение которых широко ведется в мире; мы существенно отстали в создании современных эффективных и экологически чистых угольных электростанций, по-настоящему не развернули исследования по так называемой нетрадиционной энергетике - ветровой, солнечной, геотермальной. Полмиллиарда рублей на непроработанный МГД-генератор - это нереализованные возможности сотен исследователей, это упущенное время, это погашенный энтузиазм.

Социальные институты, реально распоряжающиеся ресурсами, вполне удовлетворены ситуацией, при которой ответственность за все перед народом и историей несет партия, а они формально лишь выполняют принятые решения. Ведомства давно научились быть "умной женой", которая делает вид, будто у нее в доме хозяин — муж. Именно чрезмерное участие в каждодневной хозяйственной жизни сделало партию безоружной перед носителями ведомственного экспансионизма. Произошло драматическое переплетение политической стратегии и экономической повседневности; в результате административная текучка подменила стратегию и провозгласила себя политикой. Рожденная сталинским авторитаризмом претензия на тотальный контроль за

всеми сторонами жизни общества обернулась утратой реального контроля над разработкой стратегии развития страны.

II

Большинство людей умеет или по крайней мере старается соразмерять расходы с доходами в семейном бюджете. С началом перестройки мы учимся это делать на уровне предприятия. Однако эффективный демократический механизм распределения наших общенародных ресурсов (на уровне выше предприятия) еще предстоит сформировать. Хозрасчетные рычаги не могут действовать в административной сфере; тем нужнее надежные демократические институты, способные защитить экономику страны от хозяйственных авантюр, неэффективных многомиллиардных затрат, от ведомственного своекорыстия.

Если крупные средства, израсходованные ведомством, не дали отдачи, это неизбежно сказывается на благосостоянии народа. Из дамбы платя не сошьешь и обеда не сварить. И вопрос о розничных ценах, столь болезненный сегодня для общества, теснейшим образом связан с бесконтрольным расходованием народных миллиардов, неизбежно влекущим за собой распределение убытков между различными группами населения. Конечно, можно и нужно спорить о том, кто и в какой мере должен нести бремя последствий нерациональных решений, однако куда важнее перекрыть каналы расточения национального богатства.

"Ничто у нас не выделяется с такой легкостью, как большие средства", - с горечью сказал нам один весьма осведомленный человек, работник аппарата, принимающего решения. Попробуем проиллюстрировать этот тезис на примере сделки "газ-трубы", получившей в свое время звучное название "контракт века". С ведомственной точки зрения ее эффективность никогда не вызвала сомнений. Действительно, сделка предусматривала: 1) огромный объем, земляных и трубоукладочных работ; 2) гарантированные поставки оборудования из-за границы; 3) возможность распределить между зарубежными поставщиками несколько миллиардов инвалютных рублей, полученных страной в кредит.

Чтобы выяснить, как ведомства распорядились частью этих огромных средств, обратимся к документам.

ИЗ ОБОСНОВАНИЯ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ЗАКУПКИ ПО ИМПОРТУ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МАГИСТРАЛЬНЫМ ГАЗОПРОВОДОМ УРЕНГОЙ-ЕЛЕЦ-УЖГОРОД

"Магистральный газопровод Уренгой-Елец-Ужгород представляет собой уникальную газотранспортную систему... В соответствии с директивными сроками строительства газопровода - пуск первой очереди в I квартале 1984 года - проектирование системы автоматизированного управления должно быть завершено в 1981 году. Крайне сжатый срок проектирования, монтажа и наладки системы подобного масштаба требует применения готовых, серийно выпускаемых технических и программных средств".

Обратим внимание на аргументы - они типичны:

1) сроки сжатые - мы торопимся; 2) сроки не обсуждаются, потому что они директивные, то есть спущены сверху.

Читаем дальше: "... Создание системы управления газопроводом на базе оборудования, выпускаемого странами СЭВ, в указанные сроки не представляется возможным". Здесь перед автором обоснования, видимо, уже замаячили увлекательные зарубежные командировки. Он продолжал: "...Система управления... соответствующая предъявляемым к ней техническим требованиям, может быть введена в эксплуатацию в установленные сроки путем закупки системы в развитой капиталистической стране. Генеральный директор ВНПО "Союзгазавтоматика" М.М.Майоров. 6.03.1981 года".

ИЗ ПРИКАЗА ПО МИНГАЗПРОМУ СССР

"Для участия в переговорах с инофирмами по экспортным газопроводам и газопромыслам, рассмотрения предложений на поставку оборудования и подготовки технических заключений по ним, а также подготовки и визирования проектов контрактов образовать следующие закупочные группы: ...4) по системе управления газопроводом: Майоров М.М., Шуфчук Ю.Б., Лысенко В.В. ..."

ИЗ ТЕХНИКО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ ПО ВЫБОРУ ФИРМЫ-ПОСТАВЩИКА ТЕХНИЧЕСКИХ И ПРОГРАММНЫХ СРЕДСТВ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МАГИСТРАЛЬНЫМ ГАЗОПРОВОДОМ УРЕНГОЙ-УЖГОРОД

"...Целесообразно закупку системы управления газопроводом... провести во Франции с условием, что генеральным поставщиком системы будет фирма "Томсон-ЦСФ". Сроки поставки системы, предложенные фирмой "Томсон-ЦСФ", позволяют Мингазпрому ввести систему в эксплуатацию в директивные сроки, а именно - обеспечить

транспортировку газа в январе 1984 года и ввести в эксплуатацию всю систему в 1985 году... Генеральный директор ВНПО "Союзгазавтоматика" М.М.Майоров".

ИЗ ЗАПИСКИ КОМИТЕТА НАРОДНОГО КОНТРОЛЯ СССР В СОВЕТ МИНИСТРОВ СССР

"Минвнешторг на основании выданных Мингазпромом технических требований в сентябре 1981 года заключил контракты с французской фирмой "Томсон-ЦСФ"... С учетом затрат на проектирование, разработку программ математического обеспечения, транспортировку, шефмонтаж и обучение фирмой советских специалистов общая стоимость контрактов составила 243 миллиона инвалютных рублей... От внедрения системы намечалось получить экономический эффект не менее 100 миллионов рублей в год с высвобождением более 2 тысяч человек эксплуатационного персонала. В 1983-1985 годах фирма "Томсон-ЦСФ" поставила, а Мингазпром принял на хранение оборудование... общей стоимостью более 107 миллионов инвалютных рублей. Однако все 466 электронно-вычислительных машин получены без математического обеспечения, и работы по их монтажу и наладке министерством не проводились. В результате магистральный газопровод Уренгой-Ужгород в августе 1984 года был введен в эксплуатацию без систем автоматизированного управления и радиорелейной связи... Как показала проверка, основными причинами неудовлетворительного использования закупленного за рубежом оборудования являются допущенные Мингазпромом и Минвнешторгом просчеты при заключении и реализации контракта с инофирмой... Они заключили контракт с фирмой, практически не имеющей опыта в автоматизации мощных газотранспортных систем... Заместитель председателя Комитета народного контроля СССР В. Манаев. 1 августа 1986 года".

ИЗ ПИСЬМА ГОСПЛАНА СССР МИНИСТРУ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ СССР Б.И.АРИСТОВУ И МИНИСТРУ ГАЗОВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ СССР В.С.ЧЕРНОМЫРДИНУ

"Система управления газопроводом Уренгой-Ужгород начнет работать в полном объеме в 1991-1992 годах на базе морально устаревших технических средств, разработанных в семидесятых годах. Заместитель председателя Госплана СССР А.М. Лалаянц. 26 февраля 1987 года".

ИЗ ПРИКАЗА МИНИСТЕРСТВА ГАЗОВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ СССР И МИНИСТЕРСТВА ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ СССР ОТ 17 АПРЕЛЯ 1987 ГОДА

"Создать рабочую группу оперативного руководства работами по созданию и вводу в действие системы управления газопроводом Уренгой-Ужгород в следующем составе: Майоров М.М. - генеральный директор ВНПО "Союзгаз-автоматика" - ответственный за организацию работ по вводу системы управления в действие... "

Круг замкнулся.

Подобных историй из числа сделок, связанных с "контрактом века", можно было бы рассказать немало. Например, о закупке в Англии оборудования для автоматизированной системы управления ремонтом газопровода, о поставке комплектных жилых поселков, станций охлаждения газа, ремонтных баз. О том, как работники Минвнешторга нередко брали на себя роль адвокатов нарушающей обязательства фирмы и прикрывали собственное неумение или нежелание отстаивать интересы страны ссылками на соображения высокой политики. О том, как под видом оборудования приходили ящики с видеомэгагнитофонами и телевизорами, видеокассетами и персональными компьютерами для министерских чиновников. Некоторыми из этих дел сейчас занимается Комитет народного контроля СССР, другими, как принято говорить, — компетентные органы.

Этот пример типичен: необходимость контракта мотивируется жесткими, директивно установленными сроками. Действительно, решение принято, его надо выполнять. Тот факт, что и документ, и определенные в нем сроки — плод усилий самого ведомства, можно благополучно забыть. Логика беспроигрышная: выполнить в намеченные сроки собственными силами невозможно, следовательно... надо закупить, что и требовалось доказать! И только по прошествии ряда лет выясняется, что экономическое обоснование многомиллиардного "контракта века" сомнительно, крупные средства истрачены на неработающее оборудование, цены на внешнем рынке на экспортируемый газ резко упали, с реализацией газа возникли серьезные затруднения, внутренние затраты на добычу и поставку газа, по данным НИИ цен Госкомцен СССР, примерно на 80 процентов выше, чем предполагалось при обосновании целесообразности контракта, что эффект от сделки, во всяком случае, значительно меньше того, который нам обещали.

Сейчас немало и справедливо говорится о том, что вследствие неблагоприятной конъюнктуры мирового рынка валютные поступления сократились. Но ведь после восьмикратного (а в торговле с развитыми капиталистическими странами пятнадцатикратного) повышения цен на нефть в 70-х годах в нашу страну хлынул поток нефтедолларов. Доходы от реализации нефти и нефтепродуктов за период с 1974 по 1984 год, составившие 176 миллиардов инвалютных рублей, оказали поразительно скромное влияние на повышение уровня жизни, на структурную перестройку экономики. Ведомства

убедительно продемонстрировали уникальные способности перераспределять ресурсы в пользу "нулевого цикла".

Ш

Изучая историю возникновения наших дорогостоящих инвестиционных проектов, начиная от энергетических, таких, например, как МГД-электростанция в Рязанской области, и кончая такими, как переброска сибирских вод в Среднюю Азию, каналы Волга-Чограй и Дунай-Днепр, не можешь не поражаться, насколько слабы их экономические обоснования, недостаточны аргументы, которыми оправдывались выделение миллиардов и сотен миллионов рублей, создание предприятий и целых отраслей, закупка комплектных заводов. Никого не удивляет, что нередко сначала принимается решение, а потом в полуфакультативном порядке оценивается его целесообразность. Причем оценить ее, как правило, надо срочно и однозначно: время не терпит, необходимо реализовывать принятые решения.

Первостепенная проблема в проталкивании нужного ведомству проекта — добиться включения его в постановление правительства наряду с прочими, действительно нужными стройками, многие из которых потом даже не будут начаты. Обосновывая целесообразность проекта, ведомство обычно подчеркивает: 1) дефицит соответствующего вида ресурсов (а экономике, где доступ к народным деньгам столь легок, подавляющее большинство ресурсов, естественно, дефицитно); 2) наличие реальных возможностей начать работы (если проект выгоден ведомству, это соответствует действительности); 3) высокую экономическую эффективность (что впоследствии зачастую не подтверждается: затраты оказываются намного больше, чем предполагалось, а результаты меньше, но это выясняется значительно позже). Главное — как можно скорее ("время не ждет") добиться разрешения на начало строительства. Потом его можно вести десятилетиями. (Попробуйте остановить крупную стройку, когда немалые средства уже затрачены.)

Так же срочно начинаюсь сооружение Астраханского газового комплекса. И здесь "вначале было слово": вышестоящее решение, обязательное к выполнению (навязанное и проташенное ведомствами, объединенными общим интересом: все строительство обеспечивалось зарубежными поставками). И здесь управляющее электронное оборудование, заказанное у французской фирмы "Текнип", для автоматического управления и контроля не функционирует. Как видим, история с газопроводом Уренгой-

Ужгород повторяется и снова с участием тех же организаций - Мингазпрома и Минвнешторга.

Строительство Астраханского газового комплекса обосновывалось острой потребностью в сере. Между тем выбросы сернистого ангидрида теплоэлектростанциями в атмосферу составляют у нас более 8 миллионов тонн. За рубежом отработаны технологии выделения и получения из отходящих газов чистой серы. По-видимому, с общей для экономики и экологии точки зрения таков самый перспективный путь. Соображения эти всерьез не рассматривались. Не была доказана и преимущественная эффективность получения серы из высокосернистого природного газа.

Важнейшие и весьма спорные предположения были приняты как аксиомы. А из них уже вытекали последующие решения, и спешка, и недостатки проектов, и несогласованность, и низкое качество монтажа, и нарастание экологической опасности...

На 1 марта нынешнего года на газоперерабатывающем заводе простаивало 20 установок и объектов. Ни одна технологическая установка не выведена на проектные параметры. На многих из них отключены системы автоматической блокировки и сигнализации, отсутствуют датчики показателей давления, температуры, уровня жидкой фазы и соотношения газа и воздуха. Не задействованы автоматические газоанализаторы содержания сероводорода... Сложнейший комплекс, работающий на опаснейшем сероводородном сырье, управляется, по существу, на глазок.

Удивительно ли, что из-за недоделок и дефектов оборудования, низкого качества монтажных работ основные технологические установки в 1987 году останавливались 210 раз? 28 раз из-за аварийных ситуаций завод полностью прекращал работу. Убытки от эксплуатации промысла и завода в 1987 году превысили 30 миллионов рублей. В атмосферу выброшено около миллиона тонн высокотоксичного сернистого ангидрида - в десятки раз больше, чем предусмотрено проектом. Загрязнение волжских вод достигло критических величин. Есть случаи отравления людей, несколько человек погибло.

Вывод однозначен: на Астраханском газовом комплексе сложилась аварийная обстановка, чреватая катастрофой. Это вызывает справедливое негодование людей, протесты общественности, не находящие адекватной реакции в партийных и советских органах.

Мы еще не знаем ответа на все возникшие вопросы с астраханским комплексом, а неподалеку уже начались работы по реализации еще более крупного международного проекта по созданию газохимического комплекса на базе Тенгизского нефтяного месторождения. И здесь, разумеется, в основе всего - уже принятое решение о его ускоренном освоении. Имеется в виду сооружение поистине гигантского совместного

предприятия. С одной стороны, Миннефтепром СССР, с другой - "Монтэдисон Спа" (Италия), "Оксидентал петролеум корпорэйшн" (США), ЭНИ (Италия), "Марубени корпорэйшн" (Япония).

Вполне возможно, что этот проект действительно необходим и высокоэффективен. Но, учитывая прошлый богатый опыт, такой тезис невозможно принять как аксиому. Нужны доказательства. Уже одна очевидная выгодность проекта ведомствам требует серьезного и всестороннего анализа предлагаемой сделки. Чтобы построить комплекс, нужно защитить его от каспийской нагонной волны дамбой, которая обойдется в сотни миллионов рублей. Чтобы обеспечить комплекс и новый город пресной водой, нужен крупный канал, идущий от Волги. Предусматриваются масштабные поставки оборудования из развитых капиталистических стран. Та информация, которая есть на сегодня, порождает больше вопросов, чем ответов. Затраты предстоят многомиллиардные, перспективы конъюнктуры мирового рынка и возможности решения возникающих экологических проблем пока неясны. Но хотя еще нет ни договора, ни технико-экономического обоснования, работы уже ведутся, стройка набирает темп. Теперь, когда технико-экономическое обоснование попадет на экспертизу (предположительно в декабре 1988 года), уже произведенные затраты и взятые обязательства послужат серьезнейшим аргументом для того, чтобы продолжать работы, даже если концепция проекта окажется недостаточно привлекательной. Еще раз подчеркнем: при сложившейся практике главное для ведомства — доказать необходимость срочного начала строительства, расстегнуть общественный кошелек. А потом из него уже можно черпать свободно. Этим приемом ведомства владеют виртуозно.

По масштабу развернутых строек Минэнерго — в числе лидеров, их стоимость превышает 40 миллиардов рублей, больше, чем даже у Минводхоза. Отставание строительства по срокам в среднем четыре года. Когда на самом высоком уровне было принято решение о сокращении фронта строительства, доведении сроков до нормативного уровня, министерство должно было бы, исходя из здравого смысла, лихорадочно работать над консервацией части строек, чтобы быстрее завершить остальные, и уж никак не начинать новых. Но здравый смысл тут ни при чем, у ведомства своя логика. Минэнерго через Бюро Совета Министров СССР по топливно-энергетическому комплексу энергично пробивает начало строительства крупнейшей и самой дорогостоящей в стране Туруханской ГЭС.

В последнее время много говорится о дефиците бумаги в стране, его причинах и многочисленных последствиях, нарушающих нормальный ход культурной и политической жизни общества. Действительно, у нас производится на душу населения

примерно в 6 раз меньше бумаги, чем в США. Небезынтересно, что стоимость строительства Туруханской ГЭС превышает капиталовложения, которые направлялись в целлюлозно-бумажную промышленность за два последних пятилетия.

Однако если эта гидроэлектростанция столь жизненно необходима, может быть, решено отказаться от создания в Красноярском крае большого количества предусмотренных ранее принятыми решениями предприятий, которые должны были давно войти в строй? Среди них - швейные фабрики, мясокомбинаты, хлебозаводы, кондитерские фабрики... Нет, к строительству многих из них просто не приступали: эти объекты, не интересны ни одному из мощных ведомств, на самом деле распоряжающихся ресурсами.

Позволим себе процитировать документ, подготовленный ответственными работниками Госстроя СССР, которым по логике вещей полагается быть в курсе дела: "Водохранилищем Туруханской ГЭС емкостью 409 кубических километров будет затоплено почти 10 тысяч квадратных километров земельных и лесных угодий (запасы древесины более 50 миллионов кубометров)... Из-за отсутствия технико-экономического обоснования достоверная стоимость строительства Туруханской ГЭС, а следовательно, и ее экономическая эффективность не установлены. По своим показателям Туруханская ГЭС относится к особо крупным и сложным объектам, и в соответствии с установленным порядком ТЭО этой гидроэлектростанции до его утверждения должно быть подвергнуто государственной экспертизе в Госплане СССР и Госстрое СССР". Но не дожидаясь этого, Минэнерго СССР добивается скорейшего начала подготовительных работ.

Но, может быть, коллективы гидростроителей в Сибири остались без дела? Может быть, страна испытывает в этом регионе острый энергетический голод, избыток средств и трудовых ресурсов? Нет, свидетельствует тот же документ. Строительство гидроэнергетических объектов в Сибири развернуто масштабное, но и тянется оно десятилетиями. "По утвержденному проекту продолжительность строительства Богучанской ГЭС определена в 10 лет. Фактически за 11 лет с начала работ на объекте освоено лишь 422 миллиона рублей (около 25 процентов) капитальных вложений. По Курейской ГЭС за 10 лет освоено 252,5 миллиона рублей (около 55 процентов)". Отсюда вывод, с которым трудно не согласиться: "Начало работ по строительству Туруханской ГЭС при отсутствии какой-либо рассмотренной и согласованной в установленном порядке технической документации неминуемо приведет к бросовым или неоправданным затратам, распылению капитальных вложений и материально-технических ресурсов". Документ датирован апрелем 1987 года.

А 12 апреля 1988 года "Правда" напечатала маленькую заметку "Тихой сапой", из которой читатели узнали, что подготовительные работы начаты, прокладывается дорога круглогодичного действия, которая соединит поселок Светлогорск со створом будущей Туруханской ГЭС. "Твердим о необходимости строжайших экологических экспертиз, — пишет корреспондент газеты Н.Кривомазов, — а на деле получается, что "собака лает, а караван идет".

Именно так, именно теми же словами, говорил с трибуны общего собрания трудового коллектива "Гидропроекта" заслуженный гидроэнергетик. Правда, чуть вежливее, но зато не с возмущением, а с очевидным удовольствием: "Кто-то лает, а караван идет. А постановление-то готовится". Зал разразился аплодисментами.

О том, что постановление, в рамках которого Туруханская ГЭС - лишь единичный объект, разрабатывается в недрах заинтересованных организаций, что готовящимся документом они собираются защититься и от беспокойной общественности, и от начинающейся реформы, мы впервые узнали из "Открытого письма", которое прислали в редакцию члены студенческих дружин по охране природы из 36 городов, собравшиеся в Одессе в марте этого года. Студенты пишут, что этот проект по ряду принципиальных моментов противоречит постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР "О коренной перестройке дела охраны природы в стране" от 7 января 1988 года и насквозь пронизан узковедомственным подходом.

Ведомство играет ва-банк: в его проекте предусматривается строительство более чем 90 крупных и крупнейших гидроэлектростанций до 2000 года. При этом вневедомственной экспертизе Госплана, Госстроя и ГКНТ СССР предлагается подвергать только проекты объектов сметной стоимостью миллиард рублей и выше. Что, по утверждению проектировщиков, дешевле миллиарда - на откуп ведомству, на полное его усмотрение.

Сторонники экономики "нулевого цикла", похоже, переходят в наступление, ведь обстановка гласности и демократизации мешает их "нормальной работе". Они могут многое сделать, чтобы обеспечить свое будущее благополучие в ущерб благополучию страны, если же для этого потребуется пожертвовать перестройкой — тем хуже для нее.

На общем собрании трудового коллектива "Гидропроекта" руководитель "Ленгидропроекта" жаловался на растущие помехи в работе. Рассказал он и об истории с ГЭС на реке Жупанова на Камчатке. Все было бы нормально, если бы не происки общественности. Сельсовет взял да и запретил проводить на своей территории изыскательские работы, райсовет поддержал. Не отменили это решение и в Петропавловске-Камчатском.

А ведь главное для ведомства — чтобы все шло без запинки, по накатанным рельсам. Стоит остановиться, и возникает масса вопросов. Например, почему надо форсировать гидростроительство на Камчатке, преграждать путь лососям в нерестовую реку, когда десятилетиями не решается вопрос об использовании богатейших энергетических ресурсов геотермальных вод, сосредоточенных в этом районе? Собрание энергетиков встретило жалобы на "произвол" сельсовета веселым гулом. Напрасно. Не казус встал на пути ведомства, а неодолимая и мощная сила — волеизъявление народа. Каждый день приносит сообщения о растущей активности пробуждающегося общественного мнения.

В Волгограде общественность выступила против развертывания производства высокотоксичного пестицида "базудина". Письмо, полученное нашей редакцией, содержит тысячи подписей жителей города. И здесь возникла заминка и посыпались вопросы: а нужно ли было нам закупать в ФРГ (фирма "Лурги") за десятки миллионов рублей оборудование для производства высокотоксичного, устаревшего препарата, который проникает в организмы растений, стабилен к воде и долго держится в почве? Правительственная комиссия признала продолжение строительства нецелесообразным.

В Эстонии и в Ленинградской области Министерство по производству минеральных удобрений СССР добивалось строительства крупных рудников по добыче фосфоритов. Проект оценивается примерно в 1,3 миллиарда рублей. И тут вмешалась общественность. Она задала простые вопросы: зачем? сколько это будет стоить? каким будет ущерб? И теперь выясняется, что, вложив вдвое меньше средств на меры по сокращению потерь апатитового концентрата, можно дополнительно получить 400 тысяч тонн минеральных удобрений.

Этот материал был уже подготовлен к печати, когда мы получили письмо общественности города Николаева, протестующей против строительства канала Дунай-Днепр и перекрытия плотиной Днепровско-Бугского лимана. Письмо подписали 25700 человек, в их числе депутат Верховного Совета СССР, член ЦК КПУ, Герои Социалистического Труда, руководители крупнейших предприятий. Дорогостоящий и экологически опасный проект до сих пор никем не утвержден. Однако Минводхоз собирается в текущем году израсходовать на строительстве плотины 22 миллиона рублей, игнорируя мнение общественности, АН УССР. Главная задача Минводхоза на данном этапе - сделать ситуацию необратимой. К вопросам, поставленным в этом письме, мы подробнее вернемся в одном из ближайших номеров журнала, при обсуждении различных точек зрения на водохозяйственные проблемы.

Общественность Грузии взволнована строительством Кавказской перевальной железной дороги с Архотским тоннелем протяженностью 23,4 километра через Главный Кавказский хребет. Сложнейшая трасса, огромные расходы и весьма сомнительные экологические и экономические обоснования. И здесь проект не прошел еще утверждения, и здесь "в порядке исключения" развернуты, подготовительные работы... Политбюро ЦК КПСС 12 мая 1988 года признало необходимым подвергнуть экспертизе и дополнительно проработать этот проект с учетом замечаний и предложений, высказываемых общественностью.

Мы не берем на себя роль арбитра в сложнейших спорах по поводу необходимости реализации тех или иных проектов. Речь о другом. О том, что ведомства не должны решать бесконтрольно судьбы людей, определять будущее целых регионов, сносить поселки и деревни, заключать дорогостоящие контракты, засекречивая и ход, и цель, и результаты переговоров. Засекречивая не от каких-то "внешних сил" — от нас с вами.

Сейчас, когда логика экономической реформы ставит под вопрос само существование ряда ведомств, наблюдается характерное явление. Работники функциональных органов управления говорят, что не помнят, когда бы прежде на них оказывалось такое мощное давление с целью выбить как можно больше средств на как можно большую историческую перспективу. Ведомства спешат урвать побольше из нашего общего кошелька, пока к нему еще открыт доступ. Если не остановить этот натиск, неудача реформы предрешена: расширить хозяйственную самостоятельность предприятия, не овладев финансовыми рычагами управления, не приведя аппетиты ведомств в соответствие с наличными ресурсами, — значит просто перевести экономику из состояния подавленной инфляции в состояние инфляции галопирующей с непредсказуемыми социально-политическими последствиями. В этой ситуации нужна невиданная ранее стойкость в защите государственного бюджета; становится очевидным, что нам необходим механизм демократического контроля за подготовкой и принятием решений.

Накопленный опыт убедительно доказал правоту В.И.Ленина, еще весной 1918 года призывавшего не путать национализацию с обобществлением. Господство государственной собственности вполне может сочетаться с игнорированием общественных интересов. Сейчас идет поиск путей развития общественного контроля за хозяйственной деятельностью на уровне предприятий, повышается их экономическая ответственность за результаты производства, расширяется самостоятельность, развивается демократия на производстве. Но немалая часть ресурсов распределяется и всегда в социалистическом обществе будет распределяться на уровне более высоком, чем

предприятие. И если не распространить действенный контроль общества на вопросы формирования экономической стратегии, не создать надежный противовес ведомственному давлению — рассчитывать на успех реформы не приходится. Решить эту задачу в современных условиях можно и должно не на основе возврата к политике "сильной власти", которая прекрасно уживается с разгулом ведомственного прожектерства, а лишь на пути развития экономических методов управления, последовательной демократизации общественной жизни.

Сфера безвозмездного, нехозрасчетного распределения общественных ресурсов явно гипертрофирована. Многие стройки, финансируемые сегодня из государственного бюджета, если они на самом деле необходимы, могут осуществляться за счет хозрасчетных фондов заинтересованных предприятий, коллективы которых рублем отвечают за их результаты. Там же, где государственное финансирование действительно незаменимо, нужны жесткие механизмы общественного контроля за его эффективностью, формирование системы по-настоящему независимой вневедомственной экспертизы, максимальная гласность, широкое использование конкурсной системы отбора проектов, детальное обсуждение важнейших из них Верховным Советом СССР, Верховными Советами союзных и автономных республик, их рабочими органами.

Для экономики "нулевого цикла" характерны равнодушие к реальным жизненным интересам народа, исключение его из процесса принятия решений. Сама мысль о том, что общество получает право голоса при обсуждении вопросов использования общественных средств, вызывает искреннее возмущение ведомств. Эта экономическая реальность могла существовать только в формах социальной мимикрии, подменяя народные интересы ведомственными, подкрепляя их силой государственного аппарата принуждения и философией секретности. Она воспроизводится лишь при отсутствии реального народного волеизъявления. Для того чтобы ее сломать, высвободить связанные в ней ресурсы, направить их на повышение народного благосостояния, на техническую реконструкцию хозяйства, абсолютно необходимы гласность и всесторонняя демократизация. Только развитие этих процессов способно перекрыть пути безнаказанного и бесконтрольного разбазаривания общественного труда и природных богатств. И это важно понять — связанность, взаимную необходимость друг для друга обветшалых хозяйственных и политических структур, их упорное сопротивление революционной перестройке. Ведь успех перестройки означает потерю ведомственными структурами бесконтрольной власти. Вот почему вопрос о путях выхода нашей экономики из предкризисного состояния, об устранении угрозы превращения во второразрядную державу есть все тот

же вопрос развития демократии, поворота к реальным жизненным потребностям народа и отдельных людей.

Демократия — это и такая постановка дела, когда народ решает, как и на что ему тратить свои средства, силы и время. Народ, его депутаты, ответственные перед ним его представители.