

А.А. Коровниченко¹

Барнаул

СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДОРОЖНО-СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ СССР В 1920-е ГОДЫ (НА МАТЕРИАЛАХ АЛТАЯ)

В статье представлено складывание системы управления дорожно-строительной отрасли в СССР в 1920-е годы. Основное внимание уделено выстраиванию этой системы на территории Алтая. Представлен разбор и оценка деятельности губернских и уездных инженеров, а также дорожных отделов.

Ключевые слова: дорожное строительство, уездные инженеры, губернские инженеры, Алтай, дорожный подотдел.

A.A. Korovnichenko

Barnaul

ESTABLISHMENT OF THE MANAGEMENT SYSTEM OF THE REGIONAL ROAD-BUILDING INDUSTRY OF THE USSR IN THE 1920s (ON THE MATERIALS OF ALTAI)

The article presents the folding of the management system of the road construction industry in the USSR in the 1920s. The main attention is paid to building this system on the territory of Altai. An analysis and assessment of the activities of provincial and district engineers, as well as road departments are presented.

Keywords: road construction, district engineers, provincial engineers, Altai, road subdivision.

Вопрос руководства является очень важным для любого рода деятельности. Грамотно выстроенное управление должно помогать в решении поставленных задач. В дорожном строительстве этот вопрос также является особенно значимым. С ростом автомобилизации и развития дорожной сети в геометрической прогрессии растет и необходимость проведения ремонтных работ разной степени сложности. Кроме этих только внешних задач, следует выстраивание перспективы развития строительных и восстановительных работ на годы вперед. Это, в свою очередь, влечет за собой проблемы финансирования, поставки материалов, распределения технических и людских ресурсов. В 1920-е гг. перед молодым советским государством стояло огромное количество глобальных целей. Не на первом плане, но не менее значимой была нужда в улучшении дорожного фонда.

Особое значение развития дорожного фонда определялось рядом причин. Первая из них – стратегическая. В случае войны нужно иметь возможность быстро перемещать войска, резервы, поддержку и т.д. Вторая причина – экономическая. Огромные пространства страны за-

¹ *Коровниченко Александр Александрович* – аспирант Алтайского государственного университета. Барнаул. Россия. E-mail: 89069402566@mail.ru.

висели от качества дорог, по которым в основном осуществлялся торговый обмен. И последняя причина – психологическая. Мобильность населения неизменно сталкивала его с безрельсовыми дорогами. Встряски на колдобинах приводили к возмущению, которое можно увидеть на страницах периодической печати.

Необходимость иметь хорошие дороги была очевидна, она давала большие преимущества. Выстраивание новой советской системы управления распространялось и на дорожно-строительное дело.

Историография по вопросу дорожного дела Алтая представлена относительно узким кругом работ. Впервые он поднимался С.Ю. Матушиной в «Истории дорожного дела на Алтае 1900 – 2000 гг.», изданной в 2000 г.² Второй труд по изучаемой проблеме – это результат коллективных усилий алтайских исследователей: «Дороги Алтайского края от первых верст до наших дней», изданный в 2017 г.³ В последней работе дается подробное, но не исчерпывающее описание выстраиваемой системы управления дорожным сектором в 1920-е гг. на Алтае.

Цель данной статьи – на основе преимущественно архивных источников расширить представление о процессе становления управления дорожно-строительной отраслью на региональном уровне, конкретизировать и дополнить сведения о специфике работы губернского и уездных дорожных отделов.

В начале XX в. дороги местного значения строились и ремонтировались дорожно-строительным отделом при Кабинете Алтайского округа. В 1908 г. его возглавлял инженер В.С. Оленин. В его подчинении находился один старший техник, два техника «среднего оклада» и трое младших техников. Такого состава работников было явно недостаточно для всей территории Алтая. По этой причине многие строительные и ремонтные работы отдавались на выполнение частным подрядчикам.

После окончания Гражданской войны начинается процесс постоянных реорганизаций в дорожной отрасли. В 1922 г. Управление шоссейных дорог и Центральная автомобильная секция ВСНХ были объединены и вошли в состав Центрального управления местного транспорта (ЦУМТ). Последний, в свою очередь, входил в состав Народного комиссариата путей сообщения (НКПС)⁴. В августе того же 1922 г. по постановлению советского руководства все дорожное хозяйство разделили между ЦУМТ НКПС и Главным управлением коммунального хозяйства

² Матушина С.Ю. История дорожного дела на Алтае. 1900–2000 гг. Барнаул, 2000.

³ Дороги Алтайского края: от первых верст до наших дней: монография / А.Н. Дунец, В.В. Исаев, М.В. Рыгалова, М.Г. Колокольцев. Барнаул, 2017. 396 с.

⁴ Сигельбаум Л. Машины для товарищей. Биография советского автомобиля. М., 2011. С. 29.

(ГУКХ) НКВД. В ведении первого оказались дороги общегосударственного значения, непосредственная забота о состоянии дорог возлагалась на подчиненные ЦУМТ окружные управления местного транспорта (ОМЕС). Отделы местного транспорта ГУКХ НКВД должны были управлять дорогами местного значения⁵. Такое разделение само по себе вносило неопределенность в дорожное управление.

С целью регулирования процессов нового строительства на местах были созданы при губернских советах народного хозяйства комитеты государственных сооружений и уже при них дорожные подотделы. На Алтае это произошло в 1920 г. Одна из первых проблем, которая возникла перед подотделом, – ограниченность персонала. В связи с этим его деятельность была весьма скромной. В первый год работы вместо запланированных 35 участков для проведения работ было создано 15⁶. В декабре 1922 г. был создан дорожный отдел при аппарате губернского отдела коммунального хозяйства, который позже был переведен в ранге подотдела в состав губернского отдела местного хозяйства (далее – ГОМХ).

В 1921 г. начинается процесс создания транспортных отделов при губернских и уездных исполкомах. Однако такое создание отделов зачастую носило формальный характер, так как штат сотрудников включал 2–3 чел., которые были не в силах решать возложенные на них задачи.

Процесс реорганизации управляющих органов в 1920-е гг. и новая экономическая политика значительно меняют систему надзора за процессом строительства. Постановление ВЦИК от 26.01.1922 ликвидировало Главный комитет государственных сооружений и его структурные единицы в губерниях. Процесс местного строительства переходил под контроль заинтересованных ведомств. Для работ государственного значения при ВСНХ создавались строительные отделы, которые должны были контролировать ключевые стратегические маршруты. Таким образом, в это время отсутствуют органы регулирования и нормирования местного строительства. Только в целях общего руководства на местах создавались управления губернских архитекторов. Специалистов, способных осуществлять контроль, было крайне мало, что сводило на нет значимость этого органа. Управление Алтайского губернского инженера размещалось в Барнауле. Как нередко отмечалось, слабый контроль инженера приводил к спекулятивным явлениям на строительном рынке, переходу местного строитель-

⁵ Матушина С.Ю. История дорожного дела на Алтае. 1900–2000 гг. Барнаул, 2000. С. 12.

⁶ Там же. С. 13.

ства в частные руки без подтверждающей квалификации подрядчиков⁷. Совершенно очевидно, что об улучшении ситуации в дорожно-строительной отрасли в этот период говорить не приходится.

В апреле 1924 г. в Алтайской губернии был окончательно ликвидирован дорожный подотдел. Дорожное строительство передано в ведение уездной власти, а контроль за общим ходом работ – губернскому инженеру или губернскому исполнительному комитету. Подобная система напоминала ту, что существовало в дореволюционное время, когда уезды и земства в Европейской России сами регулировали дорожное строительство на подконтрольных участках⁸. Уездные власти, исполняя постановление, при отделах местного хозяйства формируют свои дорожные отделы, которые пытаются заполнить штатными работниками. Речи об увеличении денежного ассигнования совсем не шло⁹. Это также приводит к тому, что созданные в 1920-е гг. дорожные отделы были не способны выполнять возложенные на них функции. Содержание же должностей должно было осуществляться за счет сметы уездного исполнительного комитета.

В 1922 г. издается проект губисполкома «Об организации дорожного дела в Алтайской губернии». По данному документу все дороги, содержащиеся за счет местного бюджета, делятся на четыре категории: губернские, уездные, волостные и сельские тракты; и последняя группа – на полевые и тракты специального назначения. Каждый уезд должен был предоставлять свою смету, план строительства и ремонта дорог всех типов. Эти предложения рассматривались губернским инженером. Присылаться планы должны были до 1 сентября каждого года и к концу месяца на съезде заведующих дорожными органами вырабатывался общий губернский план работ. Смета прорабатывалась плановой комиссией и согласовывалась с бюджетными органами. После этого планы и сметы поступали на утверждение губернско-исполнительного комитета. Губернский инженер должен был контролировать ход работ и к концу лета составлять отчет об осуществлении работ, основанный на сообщениях местных уездных исполкомов¹⁰. С одной стороны, положительным моментом можно назвать внесение структурированности в работу, с другой – такая система могла работать только при условии нормального финансирования и обеспечения кадрами, чего по-прежнему не было.

⁷ ГААК Ф. Р-29. Оп. 1. Д. 22. Л. 4.

⁸ *Верецагин А.Н.* Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). М.: Международные отношения, 2002. С. 17 – 20.

⁹ *Матушина С.Ю.* История дорожного дела на Алтае 1900 – 2000 гг. С. 13.

¹⁰ ГААК Ф. Р-29. Оп. 1. Д. 22. Л. 25-27.

По проекту ВЦИК от 1922 г. создавалась служба уездных инженеров. Они подчинялись губернскому инженеру, по делам административным – уездному исполкому. Обязанности уездных инженеров были достаточно обширны: общий технический контроль над соблюдением в уездных городах и уездах общегосударственных строительных норм и местных обязательных постановлений по строительной части. Помимо этого, перед ними стояли и планово-административные задачи: рассмотрение проектов и выдача разрешений на выполнение работ по капитальному ремонту и строительству; выдача заключений по техническим кондициям, по сдаче и приему объектов строительства; участие в приеме отремонтированных и вновь построенных зданий и выдача разрешения на их использование; проработка всех вопросов, связанных с плановым строительством и утверждение уездного плана. Помимо этого, уездный инженер должен был принимать участие и в плановых мероприятиях: участвовать в работе по вопросам новых планировок городской, поселковой и сельской застройки и в регулировании таковой. А также согласовать все вопросы застройки с губернским инженером¹¹. Уездные инженеры по причине нехватки кадров выполняли и обязанности бухгалтера¹².

Такой огромный спектр работ на уровне уездов было невозможно выполнить ограниченным штатом работников, учитывая также низкую квалификацию кадров. Поэтому можно заключить, что введение должностей губернского и уездного инженеров, которые непосредственно контролировали процессы строительства, в том числе и дорожного, на территории Алтая в 1920-е годы не отвечало требованиям провозглашаемых планов. Фактически эти должности не стали эффективными институтами. Основная причина – чрезмерный объем задач, возлагаемых на слабый и малочисленный кадровый состав. С учетом того факта, что отсутствовало грамотное центральное управление, такие региональные проблемы являлись следствием общегосударственной политики в деле дорожного строительства.

По первым мероприятиям в деле управления дорожным строительством очевидно, что этому вопросу придавалось большое значение. Государство и местная власть всячески пытались улучшить ситуацию в управлении. Но, не имея в тот момент времени нужного количества финансовых и кадровых ресурсов, вынуждены были идти по пути постоянного реформирования, видя в этом основную возможность решения проблемы. Однако такой подход вызывал еще боль-

¹¹ ГААК Ф. Р-29. Оп. 1. Д. 22. Л. 84.

¹² Там же. Л. 85.

шую неопределенность и не добавлял качества в работу дорожной отрасли.

Библиография

1. *Верещагин А.Н.* Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). М.: Междунар. отношения, 2002. С. 17 – 20.
2. Дороги Алтайского края: от первых верст до наших дней: монография / *А.Н. Дунец, В.В. Исаев, М.В. Рыгалова, М.Г. Колокольцев.* Барнаул, 2017. 396 с.
3. *Завьялов А.А., Модоров Н.С.* Из истории почтовых трактов Алтайского округа в конце XIX – начале XX века // Мир Евразии, 2012. № 2-4 (17-19).
4. *Ламин В.В., Плёнкин В.Ю., Ткаченко В.Л.* Глобальный трек. Развитие транспортной системы на востоке страны. Екатеринбург, 1999.
5. *Матушина С.Ю.* История дорожного дела на Алтае. 1900–2000 гг. Барнаул, 2000.
6. *Сигельбаум Л.* Машины для товарищей. Биография советского автомобиля. М. 2011. С. 29.