

СТРАНИЦА АСПИРАНТА

УДК 94(470)_656.6

СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМ ТРАНСПОРТОМ В 1918–1940 ГОДАХ ¹

И. А. Рычков

Нижегородский институт управления, Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
г. Нижний Новгород, Россия

Рассмотрен процесс становления структуры управления внутренним водным транспортом после его национализации в 1918 г. Основными историческими источниками послужили законодательные акты, а также архивные документы, впервые вводимые в оборот. Главное внимание уделено апробации различных форм управления, отвечающих требованиям того времени. Кроме этого, рассмотрены положительные и отрицательные стороны различных структур управления.

Делается вывод, что в результате проведённой работы в государстве накануне Великой Отечественной войны была сформирована система управления внутренним водным транспортом, основными чертами которой были полная централизация, сочетание линейной и функциональных структур управления, комплексность решения всех вопросов в составе единого хозяйственного звена – пароходства.

Ключевые слова: *национализированный флот, водный транспорт, кадровый вопрос, управление, органы власти.*

После национализации торгового флота для эффективного управления речным транспортом было необходимо создание аппарата управления, который не только координировал бы работу флота, но и способствовал выполнению важных задач по обеспечению войск. Создание новой системы управления на водном транспорте оказалось более сложным, чем на железнодорожном, где централизованное руководство было ещё в дореволюционной России. На водном же транспорте расплывённость флота между тысячами собственников, отсутствие единых приёмов эксплуатации и недостаток кадров поставили государство перед особыми трудностями при создании системы централизованного руководства. Требовалось буквально на ходу определить приоритетные направления работы органов государственной власти в рамках общей стратегии государства по эффективному

¹ Научный руководитель – докт. ист. наук, профессор, заведующий кафедрой истории государства и права Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации А. А. Халин.

использованию водных путей, сформировать и обеспечить развитие региональных и местных структур водного транспорта. Работа речников по созданию структуры управления была нарушена с первых дней навигации 1918 г.: внутренняя контрреволюция и иностранная военная интервенция потребовали от речного флота самого активного его участия. Все эти проблемы усиливались острой нехваткой квалифицированных кадров, основной костяк которых выбила всеобщая мобилизация. Однако и среди избежавших призыва было немало тех, кто встал на путь откровенного неприятия политики новой власти, открытого саботажа всех её решений, а порой и прямых диверсий.

В историографии водного транспорта накоплен значительный опыт в исследовании процесса его развития в советский период. Одной из самых значительных работ является коллективный труд под редакцией М.Н. Чеботарёва². В ней освещены процесс развития советского речного транспорта от национализации до начала Великой Отечественной войны, формирование системы управления, а также восстановление и развитие транспорта в последующий период.

Деятельность водного транспорта в довоенный период подробно изучил М. Д. Амусин, автор целого ряда публикаций, посвящённых развитию речного транспорта³. Заместитель директора института комплексных транспортных проблем АН СССР В. В. Звонков, основные труды которого посвящены проблемам развития и использования водного транспорта, рассмотрел в своих работах организационные формы и методы эксплуатации речного флота⁴.

Отдельного внимания заслуживают труды ряда авторов, в которых прослеживается стремление проанализировать систему управления транспортом в годы НЭПа и индустриализации, подчеркнуть не только достиже-

² Советский речной транспорт 1917–1941 / под ред. М. Н. Чеботарёва. М., 1987. *Sovetskij rečnoj transport 1917–1941, Pod redakcij M. N. Chebotarjova, M., 1987.*

³ Амусин М. Д. Речной транспорт в период завершения социалистической реконструкции народного хозяйства СССР (1933–1937). М., 1963; *Он же*. Советские речники в годы борьбы за построение социализма (1933–1937): автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1964; *Он же*. Речной транспорт за 50 лет советской власти / под ред. М. С. Назарова. М., 1967; *Он же*. Становление и развитие советского речного транспорта в свете ленинских идей // Ленинские идеи и развитие советского речного транспорта: сб. ст. / предисл. канд. техн. наук Г. Охотникова. М.: б. и., 1970. Вып. 72.

Amusin M. D., *Rečnoj transport v period zavershenija socialističeskoj rekonstrukcii narodnogo hozjajstva SSSR (1933–1937)*, M., 1963; Amusin M. D., *Sovetskie rechniki v gody bor'by za postroenie socializma (1933–1937)*, avtoref. dis. ... kand. ist. nauk, M., 1964; Amusin M. D., *Rečnoj transport za 50 let sovetskoj vlasti*, Pod red. M. S. Nazarova, M., 1967; Amusin M. D., *Stanovlenie i razvitie sovetskogo rečnogo transporta v svete leninskih idej*, Leninskie idej i razvitie sovetskogo rečnogo transporta, sb. st., predisl. kand. tehn. nauk G. Ohotnikova, M., 1970, Vyp. 72.

⁴ Звонков В. В. Десять лет работы речного транспорта // Водный транспорт. 1927. № 11. С. 425–430.

Zvonkov V. V., *Desjat' let raboty rečnogo transporta*, Vodnyj transport, 1927, № 11, S. 425–430.

ния, но и ошибки, допущенные в ходе становления транспортной отрасли страны и региона⁵.

Каждый из этих трудов внёс свой вклад в историографию речного транспорта, тем не менее становление управленческой системы водным транспортом ни в одной из работ не было предметом специального научного анализа. Автор ставит своей целью воссоздать процесс формирования эффективной и функциональной системы управления водным транспортом, используя как законодательные акты, так и ранее не опубликованные источники, в частности архивные материалы Российского государственного архива экономики и Центрального архива Нижегородской области.

К началу Первой мировой войны единого управления водным транспортом в России не было. На Волге, например, имелись крупные предприятия по грузовому и пассажирскому движению, такие, как Общества «Самолётъ», «КамВО», «Бр. Каменские и Н. Мешков», а также специализированные судоходные фирмы, осуществлявшие перевозки нефти: «Бр. Нобель», общество «Мазут» и др. Это были монополисты, связанные синдикатными соглашениями⁶. Уже в годы войны акционерное общество «Кавказ, Меркурий и Восточное» приступило к созданию единого синдиката пароходных предприятий Волги⁷.

Вследствие большой загруженности железных дорог объём перевозок на водном транспорте значительно увеличился, поэтому в 1916 г. средние фрахты на перевозку грузов по воде возросли по сравнению с 1911 г. в пять раз, соответственно увеличились и прибыли крупных судовладельцев, которых проблемы государства не интересовали.

⁵ Гельфанд Л. Б. Командный состав транспорта СССР. М., 1924; Неопиханов А. А. Русский транспорт и его планирование. М.; Пг., 1924; Михайлов И. Д. Эволюция русского транспорта 1913–1925 гг. М., 1925; Инсаров А. С. За социалистическую реконструкцию речного транспорта. М.; Л., 1931; Корнилов Л. В. Речной транспорт на новый путь. М., 1931; Шапков З. А. Основные этапы развития советского речного транспорта // Речной транспорт СССР, 1917–1957: сб. ст. о развитии речного транспорта СССР за 40 лет. М., 1957; Орлов Б. П. Развитие транспорта СССР, 1917–1962: историко-экономический очерк. М, 1963; Речной транспорт за 50 лет Советской власти / под ред. М. С. Назарова, М. И. Чернова, А. А. Митаишвили М., 1967.

Gel'fand L. B., *Komandnyj sostav transporta SSSR*, М., 1924; Neopihanov A. A., *Russkij transport i ego planirovanie*, М.; Pg., 1924; Mihajlov I. D., *Jevoljucija russkogo transporta 1913–1925 gg.*, М., 1925; Insarov A. S., *Za socialisticheskuju rekonstrukciju rechnogo transporta*, М., L., 1931; Kornilov L. V., *Rechnoj transport na novyj put'*, М., 1931; Shashkov Z. A., *Osnovnye jetapy razvitija sovetskogo rechnogo transporta*, *Rechnoj transport SSSR, 1917–1957*, sb. st. o razvitii rechnogo transporta SSSR za 40 let, М., 1957; Orlov B. P., *Razvitie transporta SSSR, 1917–1962: istoriko-jekonomicheskij ocherk*, М, 1963; *Rechnoj transport za 50 let Sovetskoj vlasti / pod red. M .S. Nazarova, M. I. Chernova, A. A. Mitaishvili*, М., 1967.

⁶ Можин В. П. Монополии в судоходстве России и их борьба за господство: социалистические преобразования в СССР и их экономические предпосылки. М., 1959. С. 97.

Mozhin V. P., *Monopolii v sudohodstve Rossii i ih bor'ba za gospodstvo: socialisticheskie preobrazovanija v SSSR i ih jekonomicheskie predposylki*, М., 1959, S. 97.

⁷ Там же. С. 101.

Ibid, S. 101.

23 января (5 февраля) 1918 г. В. И. Ленин подписал исторический документ – «Декрет о национализации торгового флота».

Фундамент новой формы хозяйственного строительства был заложен на Всероссийском съезде моряков и речников, который был созван в начале февраля 1918 г. Был выработан проект постановления СНК «Об управлении морским и речным торговым флотом и водными сообщениями», ставший с 5 марта 1918 г. законом.

Декретом устанавливалось коллегиальное управление, причём представители от союза водников получали в коллегии число мест, равное представительству от правительственных органов (СНК, ВСНХ). Но управление водным транспортом, построенное на такой системе, было заменено новой организационной схемой, уменьшавшей численный состав коллегий и устанавливающей большую зависимость местных органов управления от центрального, т.е. Главода.

Структура вновь созданных органов управления водного транспорта с мая 1918 г. представляла собой следующее. В подчинении Главного управления водного транспорта (Главода) находились восемь Областных управлений водным транспортом (Обупводов), в ведении каждого из которых состояли по восемь – десять Районных управлений (Рупводов), которым, в свою очередь, подчинялись «заведующие, утверждаемые областными управлениями по представлению районных» (руководство на местах), управлявшие участками, пристанями, портовыми конторами.

Это новое положение было опубликовано 18 мая 1918 г.⁸ Согласно ему при ВСНХ была создана система Главного управления водного транспорта (Главод). Сопоставление дат издания первого и второго Положений указывает на очень короткий срок, в течение которого произошли существенные изменения в организационных принципах их построения. Разница эта заключалась в том, что роль Союза водников в управлении производством постепенно сокращалась, а все изменения сводились к разграничению деятельности между органами государственной власти и профсоюзными организациями. Второе, не менее существенное изменение – проведение идеи централизации управления. Требовалось ограничить власть на местах, подчинить её единому плановому руководству.

Формирование этой структуры укрепило централизованное руководство водным транспортом и усилило роль государственных органов власти в руководстве народным хозяйством. В это же время было начато создание охраны водного транспорта, которая оказалась малоэффективной – разво- рывалось всё, что охранялось. Уже 12 июля 1918 г. Совнарком издает постановление, которым НКВД и другим ведомствам поручалось органи-

⁸ Постановление СНК № 512 от 18.05.1918 г. «О преобразовании органов управления водного транспорта». [Электронный ресурс]. URL: <http://istmat.info/node/30020> (дата обращения: 05.06.2017).

Postanovlenie SNK ot 18.05.1918 g. «O preobrazovanii organov upravlenija vodnogo transporta». [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://istmat.info/node/30020> (data obrashhenija: 05.06.2017).

зовать контроль за охраной водного транспорта и выработать «строжайшие мероприятия, вплоть до расстрела, для борьбы с хулиганством и безобразиями, творимыми некоторыми разложившимися частями охраны, организованной Главодом». Вскоре охрана водного транспорта полностью перешла под юрисдикцию НКВД⁹.

28 мая 1918 г. Главод по распоряжению правительства для финансирования ряда мероприятий в пределах своего ведомства получил 75 млн рублей. В связи с этим с 5 июня 1918 г. устанавливался государственный контроль над деятельностью органов центрального и местного управления водного транспорта¹⁰.

К июню 1918 г. в речных бассейнах было созданы 8 областных управлений: Волжское, Московско-Окское, Мариинское, Северное, Северо-Западное, Западно-Сибирское, Енисейское, и Амурское¹¹. В областных создавались районные управления, которые делились на участки. К концу июня все районные управления были сформированы. Однако к существенным улучшениям работы водного транспорта это не привело. Новая структура управления одних откровенно пугала, другие просто не хотели отдавать руководство флотом в руки рабочих. Едва созданные облводы и рупводы настойчиво выдвигали предложения о ликвидации органов управления старыми пароходными фирмами и передаче им всего флота. Постановлением Верховной коллегии Главода от 10 декабря 1918 г., упразднившим «все органы прежнего управления и наблюдения за национализированными пароходствами... с 15 декабря», вопрос был закрыт окончательно¹².

30 декабря 1919 г. Совнарком утвердил план передачи управления водным транспортом Народному комиссариату путей сообщения¹³, а уже 10 января 1920 г. издал декрет по этому вопросу¹⁴.

⁹ Постановление СНК от 25.07.1918 г. «Об учреждении речной милиции». [Электронный ресурс]. URL: <http://istmat.info/node/30710> (дата обращения: 05.06.2017).

Postanovlenie SNK ot 25.07.1918 g. «Ob uchrezhdenii rechnoj milicii». [Elektronnyj resurs]. URL: <http://istmat.info/node/30710> (data obrashhenija: 05.06.2017).

¹⁰ Центральный архив Нижегородской области (далее – ЦАНО). Ф. 1211. Оп. 1. Д. 25. Л. 142.

Central Archive of Nizhny Novgorod Region (TcANO), F. 1211, Op. 1, D. 25, L. 142.

¹¹ Российский государственный архив экономики (далее – РГАЭ). Ф. 3416. Оп. 1. Д. 5. Л. 9, 114; Д. 48. Л. 34, 35.

Russian State Archive of Economics (RGAJe), Op. 1, D. 5, L. 9, 114; D. 48, L. 34, 35.

¹² Там же. Д. 123. Л. 12, 13.

Ibid, D. 123, L. 12, 13.

¹³ Декреты Советской власти. М., 1974. Т. 7. С. 25–28.

Dekrety Sovetskoi vlasti, M., 1974, T. 7, S. 25–28.

¹⁴ Декрет СНК РСФСР от 10.01.1920 «Об управлении водным транспортом (Положение)». [Электронный ресурс]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_506.htm (дата обращения: 05.06.2017).

Dekret SNK RSFSR ot 10.01.1920 «Ob upravlenii vodnym transportom (Polozhenie)». [Elektronnyj resurs]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_506.htm (data obrashhenija: 05.06.2017).

Был добавлен новый организационный принцип – функциональный, принятый в масштабе всего народного хозяйства страны. Менее чем через год, в ноябре 1920 г., народный комиссариат путей сообщения был разделен на два центральных управления – речного транспорта (ЦУРЕК) и морского транспорта (ЦУМОП). Создавались округа путей сообщения, которые объединили все виды транспорта. На местах оставались в своём прежнем виде областные управления водного транспорта, которые, в свою очередь, осуществляли контроль за работой районных управлений – всё тех же рупводов. Народный комиссар путей сообщения осуществлял техническое и политическое руководство работ транспорта. Им же утверждались председатель и два члена коллегии Главвода, которому принадлежала административная и распорядительная власть над водным транспортом. По представлению коллегии Главвода народный комиссар путей сообщения утверждал председателя и членов областных управлений, непосредственно ведавших делами водного транспорта. Председатели и члены коллегий районных управлений назначались коллегией Главвода.

Окончательная реорганизация системы управления была проведена после Гражданской войны, в 1923 г., когда было организовано девять государственных пароходств. Новая структура управления может быть пояснена на примере структуры Волжского речного пароходства. В него входили три управления: пассажирского, буксирно-сухогрузного и нефтеналивного флота.

В силу того, что в НКПС уже существовало самостоятельное управление внутренних водных путей, на местах располагалась целая сеть управления внутренних водных путей (согласно положению о местных управлениях внутренних водных путей). В частности, на управление внутренних водных путей Волжского бассейна (УВВПВБ) возлагалось содержание в исправном состоянии всех водных путей Волги, а также технический надзор за ними и производство работ по улучшению судоходных условий.

Реорганизация управления требовала и пересмотра имеющегося штата работников. При этом преследовалась одна цель: сокращение аппарата при целесообразном построении самого правления. Штаты округов были достаточно велики. Так, управленческий аппарат Волжского бассейна имел 5 линейных отделов и 17 эксплуатационных. Общая цифра управленческого аппарата была внушительна – 1617 человек. Планировалось иметь 4 функциональных управления и 12 местных – 1476 человек. А общее число работников по Волжскому бассейну составляло в 1923 г. 37 798 человек. И сокращение было проведено в сжатые сроки.

В соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР от 30 января 1931 г. «Об образовании народного комиссариата водного транспорта Союза ССР» в целях создания более благоприятных условий для развития водного транспорта и улучшения качества его работы водный транспорт был выделен из ведения НКПС и передан вновь созданному Наркомату водного транспорта (НКВТ). Для обеспечения оперативного руководства работой флота было произведено разукрупнение речных пароходств. В

частности, из Волжского пароходства в самостоятельные были выделены Московско-Окское и Камское.

15 марта 1934 г. в целях ликвидации организационных недостатков в деле управления водным транспортом, коренного улучшения его работы было принято постановление Совнаркома № 527 «О реорганизации органов управления водного транспорта»¹⁵. В нём предусматривались решения по борьбе с функциональным построением и громоздкостью центрального аппарата управления водным транспортом, а также вносился ряд изменений в структуру управления речным транспортом в некоторых бассейнах. В Наркомводе были образованы 4 центральных производственно-территориальных управления речного транспорта (ЦУРТа): Волжско-Камское, Северное, Южное и Восточное. Одним из существенных новшеств была ликвидация районных управлений речного транспорта и возложение на начальников речных пароходств непосредственного руководства судами, затонами, пристанями, участками пути и связи.

Одновременно с реорганизацией системы управления было произведено перемещение специалистов управленческого аппарата на места с целью укрепления производственных звеньев водного транспорта. Процесс создания структуры управления речных пароходств завершился, в окончательном виде она была понятной, стройной и эффективно управляемой, лишённой бюрократической громоздкости. Начальник управления имел в своем подчинении заместителя и помощника по рабочему снабжению. Управления включали в себя службы эксплуатации, пути и связи, механико-судовую. Были выделены следующие отделы и группы: планово-финансовый, строительный, материальный, административный (с группой подготовки кадров), отдел рабочего снабжения, мобилизационная группа.

Каждая пристань должна была теперь работать на основе хозяйственного расчета в пределах твердого производственного плана, который ей определяло управление речного пароходства. Начальники пристаней получили право самостоятельно распоряжаться денежными и материальными средствами, назначать и увольнять личный состав пристаней. Персональная ответственность руководителей на местах за качество работы значительно выросла, что не замедлило сказаться на увеличении объема как грузовых, так и пассажирских перевозок.

В дальнейшем была проведена перестройка системы управления путевым хозяйством, созданы Центральное управление речных путей в составе Наркомвода и бассейновые управления пути (ГБУ). 9 апреля 1939 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ о создании на базе Наркомвода двух Народных комиссариатов – речного флота и морского

¹⁵ Постановление ЦИК СССР № 89, СНК СССР № 527 от 15.03.1934 г. «О реорганизации органов управления водного транспорта». [Электронный ресурс]. URL: <http://lawru.info/dok/1934/03/15/n1196729.htm> (дата обращения: 05.06.2017).

Postanovlenie CIK SSSR № 89, SNK SSSR № 527 ot 15.03.1934 g. «O reorganizacii organov upravlenija vodnogo transporta». [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://lawru.info/dok/1934/03/15/n1196729.htm> (data obrashhenija: 05.06.2017).

флота. В систему Наркомречфлота СССР вошли 33 речных пароходства, 20 бассейновых управлений пути, другие предприятия и учреждения. В конце 1930-х гг. были приняты важные решения по правовому регулированию перевозок: утверждены Устав внутреннего водного транспорта и система единых тарифов, разработаны Правила перевозок, внедрена диспетчерская система руководства флотом, маршрутизация перевозок и работа флота по графику движения. В работе речного транспорта в эти годы отчётливо была видна положительная динамика, речной транспорт стал надёжной опорой развивающейся советской экономики.

Благодаря созданной системе речной транспорт в годы Великой Отечественной войны в значительной степени обеспечивал снабжение воинских частей и соединений необходимыми военными грузами, а также оперативную переброску воюющего личного состава.

Список литературы:

1. Звонков В. В. Десять лет работы речного транспорта // Водный транспорт. 1927. № 11. С. 425–430.
2. Можин В. П. Монополии в судоходстве России и их борьба за господство: социалистические преобразования в СССР и их экономические предпосылки. М.: Политиздат, 1959. 567 с.

MANAGEMENT STRUCTURE OF WATER TRANSPORT FROM 1918 TILL 1940

I. A. Rychkov

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, the Management Institute of Nizhny Novgorod, the Department of History of State and Law, *Nizhny Novgorod, Russia*

The present article deals with the management structure formation process of the inland water transport after it was nationalized in 1918. Main sources are legislative acts as well as newly introduced archive documents. Most of the focus is on the approval of different forms of management that meet the needs of the age. Besides in the article both merits and demerits of different management structures have been described.

It is concluded that as a result of the work performed by the State just before the war, an inland water transport management system was shaped. Its main features were a complete centralization, a combination of linear and functional management structures, a capability to solve all problems in an integrated manner within a single economic entity - Shipping company.

Keywords: *nationalized river craft, water transport, personnel problem, management, government authorities*

Об авторе:

РЫЧКОВ Игорь Александрович – аспирант, кафедра истории государства и права, Нижегородский институт управления, филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, (Россия, 603022, г. Нижний Новгород, пр-т Гагарина,46), e-mail: i.rychkov@volgaship.com

About the author:

RYCHKOV Igor A. – the Postgraduate Student, the Department of History of State and Law, the Management Institute of Nizhny Novgorod, the Branch, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (46, Gagarin avenue, Nizhny Novgorod 603022, Russia), e-mail: i.rychkov@volgaship.com

References:

- Zvonkov V.V. Desjat' let raboty rechnogo transporta // Vodnyj transport. 1927. № 11. S. 425–430.
- Mozhin V.P. Monopolii v sudohodstve Rossii i ih bor'ba za gospodstvo: socialisticheskie preobrazovanija v SSSR i ih jekonomicheskie predposylki. M.: Politizdat, 1959. 567 s.

Статья поступила в редакцию 20.05.2017 г.