

Структура Министерства: характеристика и развитие

Г.А. БОРОДА

Формирование двухзвенной организационной структуры Минтрансстрой стало фактом, активно способствовавшим успешному становлению отрасли, созданию оптимальных условий для интенсивного технического развития строительных организаций и промышленных предприятий, роста их производственных мощностей, внедрению эффективной системы управления транспортным строительством.

Как и все промышленные министерства, Минтрансстрой формировался одновременно и хозяйствующим субъектом. На него была возложена ответственность за состояние и технический уровень транспортного строительства, своевременное выполнение установленных заданий по вводу в действие производственных мощностей и объектов, соблюдение сметной стоимости строительства, качество сооружаемых объектов, а также за состояние и развитие строительной индустрии и наращивание мощностей подведомственных организаций.

Наряду с выполнением функций, непосредственно связанных с производством, Минтрансстрой осуществлял научно-исследовательскую деятельность, разработку проектно-сметной документации на строительство транспортных объектов, разработку генеральных схем перспективного развития сети автомобильных дорог общегосударственного и республиканского значения, временную эксплуатацию строящихся железных дорог до сдачи их в постоянную эксплуатацию, производство на своих предприятиях необходимых строительных материалов, конструкций и деталей, а также специальных средств механизации, не поставлявшихся промышленностью, организацию в необходимых случаях торгового обслуживания работников транспортного строительства через сеть подведомственных



**ГЕНРИХ ЛЬВОВИЧ
БОРОДА**

Родился в 1941 г. в селе Черкизово Московской области. В 1959 г. окончил строительный техникум Мосгорисполкома, а в 1967 г. – МИИТ по специальности инженер путей сообщения – строитель. Работал старшим техником, мастером, прорабом, заведующим лабораторией ЦНИИСа, заместителем начальника управления, начальником управления Корпорации «Трансстрой». Награжден 3 медалями СССР и РФ. К.т.н., академик РАТ. Почетный транспортный строитель.

предприятий торговли и общественного питания, подготовку и повышение квалификации инженерно-технических работников в средних специальных и других учебных заведениях системы, а также рабочих-строителей на производстве и на курсах строительных организаций.

Важнейшей особенностью Минтрансстроя являлась многопрофильность. Его организации на территории страны сооружали объекты, принципиально отличающиеся друг от друга технологически, квалификацией рабочих и специалистов, условиями производства работ, способами его организации и обеспечения. И в этих условиях необходимо было обеспечить непрерывное и интенсивное техническое развитие всех порученных ему видов транспортного строительства. Это положение имело принципиальное значение для производственной структуры министерства, выбора основы его построения. Если министерства, возводившие однородные сооружения или выполнявшие одноишные работы, при формировании структуры видели основную цель в максимальном приближении органов управления к объектам, то у Минтрансстроя на первом месте стояла другая задача — до предела сконцентрировать в рамках одной производственной системы однородные виды строительства, так как только таким путем можно было обеспечить технический прогресс в каждом из них.

Другая важная особенность транспортного строительства — его низкая территориальная концентрация и высокая динамика объемов работ. Это создавало специфические трудности в организации управления. Главной из них являлась большая рассредоточенность строительных организаций, которые действовали на территории с площадью во много сотен, а порой и тысяч квадратных километров. И даже в таких огромных регионах часто не обеспечивалась стабильная загрузка: объемы работ то росли, то сокращались. Это предопределило необходимость использования в транспортном строительстве передвижных строительных формирований.

Минтрансстрой на 92-95 % обеспечивал сооружение транспортных объектов собственными силами. Наличие развитой производственной и непроизводственной инфраструктур обуславливало относительно невысокую долю работников, занимавшихся непосредственно строительством, — около 76 %. До 14 % работников отрасли трудились в промышленном производстве, 6 % — в торговле и бытовом обслуживании, около 4 % — в научно-исследовательских и проектно-изыскательских институтах, учебных заведениях.

Важным преимуществом Минтрансстроя являлось наличие в его составе проектно-изыскательских организаций. Организационное объединение проектирования и строительства обеспечивало ускоренное внедрение новейших научно-технических достижений, возможность совмещения различных стадий инвестиционного процесса, ускорение проектирования объектов.

С учетом изложенных предпосылок была сформирована система управления транспортным строительством и структура министерства. Она была основана на принципе отраслевой специализации. Аппарат составляли функциональные и производственные подразделения. К производственным относились главные строительные и промышленные управления. Строительных главков вначале было 9, по мере роста объемов работ сфор-

Важнейшей особенностью Минтрансстроя являлась многопрофильность. Его организации на территории страны сооружали объекты, принципиально отличающиеся друг от друга технологически, квалификацией рабочих и специалистов, условиями производства работ, способами его организации и обеспечения.

мировалось еще 2 главка. Все главные строительные управления были специализированы по видам объектов: по строительству железных дорог и других объектов железнодорожного транспорта – 5, автомобильных дорог – 2 и морских и речных портовых гидротехнических сооружений – 1 (Главморречстрой),



мостов – 1 (Главмостострой), тоннелей и метрополитенов – 1 (Главтоннельметрострой), по электрификации железных дорог – 1 (Главтрансэлектромонтаж).

Большие объемы железнодорожного и автодорожного строительства позволяли сочетать отраслевой принцип с территориальным. Главные управления железнодорожного строительства были разделены по территориальному признаку. Это – Главжелдорстрой Урала и Сибири, его самый западный трест находился в Пермской области, а восточный – в Хабаровском крае; Главжелдорстрой Поволжья и Юга, работавший на Украине, в Молдавии, Поволжье и Закавказье; Главжелдорстрой Казахстана и Средней Азии, охватывавший, кроме указанных регионов, Оренбургскую и Челябинскую области и Алтайский край; Главжелдорстрой Севера и Запада, сооружавший объекты на территории от Белоруссии до Ямала и от Воронежской до Мурманской области; Главбамстрой, занимавшийся строительством Байкало-Амурской железнодорожной магистрали и других объектов в зоне этой магистрали. Главные управления по строительству автомобильных дорог поделили территорию страны на две части: Главдорстрой – от западных границ до Предуралья, Главзапсибдорстрой – от Урала до Восточной Сибири. В то же время подведомственные Главморречстрою, Главмостострою, Главтоннельметрострою и Главтрансэлектромонтажу строительные организации работали на всей территории СССР. К производственным относились еще 3 главных управления – по производству строительных деталей и конструкций, механизации строительства и по выполнению проектно-изыскательских работ.

Важнейшим показателем системы управления являлась звенность, под которой понималось количество организационно и экономически обособленных ступеней в системе управления – от основного (первичного) звена управления до высшего. Если все другие строительные министерства страны имели по 4-5 подобных звеньев, то в Минтрансстрое управление строительством осуществлялось в основном по двухзвенной системе: министерство – трест.

Особенностью структуры Минтрансстроя было то, что главные строительные и промышленные управления входили в состав его центрального аппарата.

Группа членов коллегии Минтрансстроя, награжденных медалью «За доблестный труд в ознаменование 100-летия со дня рождения В.И. Ленина». Слева направо в первом ряду: В.Г. Швец – зам. министра, Е.Ф. Кожевников – министр, И.Д. Соснов – первый зам. министра, В.О. Архипцев – зам. министра; во 2-м ряду: С.С. Демешев – начальник Главморречстроя, Б.И. Левин – начальник Главного технического управления, Р.Г. Анпилогов – начальник Главного планово-производственного управления, К.А. Кузнецов – начальник Главтоннельметростроя, А.П. Гаркуша – начальник Главного управления кадров и учебных заведений. 1970 г.

та. В отличие от территориальных главных управлений других министерств главные строительные управления Минтрансстроя были лишены большей части важных в тот период экономических прав: они не формировали собственных фондов и не создавали резервов. Производственные и функциональные подразделения осуществляли свои функции совместно и составляли единый орган руководства. Это давало возможность строительным главным управлениям выполнять свои функции с численностью аппарата в 2-3 раза меньшей по сравнению с территориальными главками других министерств.

В центральный аппарат министерства, наряду с производственными, входили функциональные подразделения: главное планово-производственное управление, главное научно-техническое управление, главное управление материально-технического снабжения, главное управление рабочего снабжения, главное управление кадров и учебных заведений, управление труда и заработной платы, управление капитального строительства, финансовое управление, управление бухгалтерского учета и отчетности.

Структуры производственных главных управлений несколько различались. Это было связано со спецификой их деятельности. Главные управления железнодорожного строительства включали от 5 до 14 генподрядных трестов (управлений строительства), возводивших верхнее строение пути железных дорог, водопропускные трубы, объекты локомотивного, вагонного хозяйства, несущие конструкции контактной сети электрифицируемых железных дорог, а также строившие жилые дома и другие сооружения. Как правило, эти тресты были построены по территориальному принципу, причем обслуживавшиеся ими территории корреспондировали с зонами деятельности основных заказчиков — железных дорог МПС. Каждое главное управление железнодорожного строительства имело один — два треста со специализацией на сооружении земляного полотна железных дорог и по одному, — занимавшемуся санитарно-техническими и электромонтажными работами. На основе субподрядных до-

говоров они выполняли заказы генподрядных трестов своего главка. В систему Главбамстроя и Главжелдорстроя Урала и Сибири, кроме указанных подразделений, входили специализированные тресты буровзрывных работ.

Главные управления по строительству автомобильных дорог и аэродромов — Главдорстрой и Главзапсибдорстрой, кроме территори-

Участники совещания по
экономике — работники
центрального аппарата
Минтрансстроя и
руководители трестов
ГУЖДС Поволжья и Юга.
Киев. 1980 г.



альных трестов (управлений строительства), имели в своем составе дирекции строившихся объектов, выполнявшие функции заказчика по дорогам государственного значения. Дорожно-строительные тресты, как правило, своими силами выполняли весь комплекс работ: возводили земляное полотно автодорог, строили малые искусственные сооружения, занимались устройством дорожных одежд, строительством взлетно-посадочных полос аэродромов. Однако в период роста масштабов дорожного строительства в Центральной России был создан специализированный на возведении земляного полотна трест «Дорстроймеханизация».

Главморречстрой включал 13 территориальных трестов, возводивших гидротехнические сооружения в районах, прилегающих к морским и важнейшим речным бассейнам. Кроме того, они строили припортовые объекты производственного назначения, общественные и жилые здания. Входившие в Главк тресты «сахалинтрансстрой» и «азербайджантрансстрой», из-за отсутствия в районах их дислокации других организаций Минтрансстрой, вели большие работы и по строительству железных дорог. Главморречстрою было подчинено специализированное Производственное строительномонтажное объединение «Трансгидромеханизация», работавшее на всей территории страны.

Тресты Главмостостроя и Главтоннельметростроя были узко специализированными организациями, построенными по территориальному принципу. Однако, если метростроительные подразделения работали, как правило, в пределах одного города или ограниченной территории, то мостостроительные тресты обслуживали огромные районы, охватывавшие несколько областей и даже союзных республик.

Пять всесоюзных специализированных трестов входили в Главтрансэлектромонтаж. Они выполняли монтажные работы на всей территории страны: Трансэлектромонтаж — контактной сети, оборудования и устройств электрификации железных дорог, Транстепломонтаж — котельных и оборудования промышленных предприятий, Трансвязьстрой — устройств связи, Трансигналстрой — систем СЦБ железных дорог, Трансэнергомонтаж — линий и оборудования энергоснабжения.

Основным (первичным) звеном управления в Минтрансстрое были строительномонтажные тресты и функционировавшие на правах трестов управления строительства (УС). Эти организации являлись юридическими лицами и действовали на основании существовавшего в те годы Положения о социалистическом государственном производственном предприятии.

Структура строительномонтажных трестов Минтрансстроя зависела от их специализации и характера деятельности. В первую очередь, это относилось к составу строительных подразделений, более 75 % которых были передвижными. В железнодорожном строительстве — это строительномонтажные поезда, путевые ремонтно-восстановительные поезда, головные ремонтно-восстановительные поезда, поезда по водоснабжению, связи и другие аналогичные организации, в мостостроении — мостостроительные отряды и поезда, в гидротехническом строительстве — плавучие строительные отряды, в механизации земляных работ — механизированные колонны. Кроме них,





Участники совещания
главных инженеров
трестов и инженеров
по технике безопасности
Минтрансстроя.
Военно-Грузинская
автомобильная дорога.
1984 г.

управление механизации или ремонтно-прокатную базу (РПБ), управление производственно-технологической комплектации (УПТК) или контору материально-технического снабжения (КМТС), завод сборных железобетонных конструкций или комбинат производственных предприятий (КПП), отделение временной эксплуатации строившейся железной дороги (ОВЭ), автобазу, центральные ремонтно-механические мастерские (ЦРММ).

Подобная структура организаций была типичной для основного звена управления транспортным строительством. Однако имелись и исключения. Так, трест Мурманскморстрой был построен по принципу треста-площадки. Только одно подразделение в его составе находилось на отдельном балансе — плавучий строительный отряд, расположенный в г. Дудинка за тысячи километров от треста. Вместо строительных подразделений в тресте существовали строительные потоки, управлявшиеся непосредственно его аппаратом. По-другому была сформирована структура трех производственных строительного-монтажных объединений: Трансгидромеханизация, Тюменстройпуть и Запсибдорстрой. В составе ПСМО «Трансгидромеханизация» (годовой объем строительного-монтажных работ составлял более 200 млн рублей), наряду со специализированными управлениями, было 3 треста — Сургуттрансгидромеханизация, Нижневартовсктрансгидромеханизация и Уренгойтрансгидромеханизация с объемами работ у каждого свыше 30 млн рублей. В ПСМО Тюменстройпуть (годовая программа свыше 200 млн рублей) были созданы тресты Уренгойтрансстрой и Сургуттрансстрой, которые входили в состав объединения наряду с производственными подразделениями. По отношению к ним ПСМО выполняло функции органа хозяйственного управления. ПСМО «Запсибдорстрой» было образовано для решения важной целевой задачи: строительства автодорог в неф-

в трестах имелись строительные, строительного-монтажные и специализированные управления и другие стационарные подразделения. Всего в Минтрансстрое действовали строительные подразделения 26 наименований.

В каждом генподрядном тресте, в среднем, было 7-10 производственных единиц, в специализированном — 20-24. Кроме строительных подразделений, тресты Минтрансстроя, как правило, имели в своем составе

тегазодобывающих районах Западной Сибири. В связи с огромными объемами работ (свыше 600 млн. рублей в год) в ПСМО было создано 7 трестов.

Данная структура производственных организаций относилась в основном к строительству. В промышленности управление осуществлялось по трехзвенной системе: министерство — промышленный трест — предприятие. В дальнейшем произошел переход на двухзвенную систему путем передачи статуса юридического лица от предприятий трестам.

Важная роль в Минтрансстрое отводилась и другим видам деятельности. Так, организациями основного звена управления в проектной сфере были проектно-изыскательские институты. Большая их часть — комплексные территориальные институты, выполнявшие проектирование железнодорожных линий и объектов пассажирского, локомотивного, вагонного, грузового и других хозяйств железнодорожного транспорта. Для выполнения проектно-изыскательских работ по крупным и сложным транспортным сооружениям (мосты и путепроводы, железнодорожные узлы, тоннели и метрополитены, автомагистрали, заводы стройиндустрии) в составе Главтранспроекта имелись специализированные проектные организации.

Все производственные главные управления имели специализированные технологические организации — специальные конструкторские (конструкторско-технологические) бюро, тресты Оргтехстрой. В их задачи входило обеспечение трестов проектами производства работ, проектирование негитутальных объектов и временных сооружений, проведение технико-экономических проработок, выполнение ряда других функций. Головной организацией Минтрансстроя по технологическому проектированию, техническому, тарифному нормированию и научно-технической информации был Всесоюзный проектно-технологический институт транспортного строительства (ВПТИтрансстрой).

Научно-исследовательские работы в области совершенствования техники, технологии, экономики и управления по всем видам транспортного строительства выполняли научно-исследовательские институты: Всесоюзный научно-исследовательский институт транспортного строительства (ЦНИИС) и Государственный всесоюзный дорожный научно-исследовательский институт (Союздорнии), являвшиеся головными организациями в своих областях исследований.

Минтрансстрой имел ведомственную систему материально-технического снабжения, призванную обеспечить материально-техническими ресурсами стройки и предприятия. В условиях планового распределения ресурсов реализацию выделяемых фондов осуществляли 7 территориальных контор Главснаба и управление Трансстройкомплектация. Для создания условий содержания многотысячных коллективов транспортных строителей в районах пионерного освоения при многих трестах были созданы управления и отделы рабочего снабжения, координируемые Главным управлением рабочего снабжения.

Структура Минтрансстроя, подчиняясь требованиям времени, претерпевала, как живой организм, трансформации по мере изменения условий хозяйствования. Их целью было повышение эффективности производства

Структура Минтрансстроя, подчиняясь требованиям времени, претерпевала, как живой организм, трансформации по мере изменения условий хозяйствования. Их целью было повышение эффективности производства за счет улучшения качества управленческой деятельности, усиление мотивации руководителей и специалистов, сокращение барьеров в прохождении информации и управленческих решений.



за счет улучшения качества управленческой деятельности, усиление мотивации руководителей и специалистов, сокращение барьеров в прохождении информации и управленческих решений.

Как уже отмечалось, наиболее благоприятные возможности успешного развития различных видов строительства в рамках министерства обеспечивала специализация по видам строительства. Поэтому основной принцип построения действовавшей структуры Минтрансстроя — сочетание территориального признака со специализацией полностью себя оправдывал. В качестве главного направления совершенствования структуры на уровне основного звена был избран курс на укрупнение трестов и их подразделений, ликвидацию необоснованно мелких организаций, углубление специализации трестов и подразделений, улучшение структуры трестов путем балансирования мощностей их строительных и обслуживающих подразделений, повышение степени мобильности строительных подразделений, усиление эффективности системы инженерно-технической подготовки производства.

Эффективная структура отраслевой производственной системы в значительной степени предопределила ее успешное развитие. Выбор оптимальной структуры был плодом глубокого понимания процессов управления в такой специфической отрасли, как транспортное строительство, основателями и первыми руководителями министерства Е.Ф. Кожевниковым и И.Д. Сосновым. Ответственным этапом стало внедрение генеральных схем управления в 80-х годах, когда по решению правительства структуры промышленных и строительных министерств приводили к единым образцам, иногда без учета их специфики. Однако, и в тот период, благодаря хорошо аргументированной и обоснованной позиции министра транспортного строительства В.А. Брежнева, удалось сохранить принципиальные основы системы управления отраслью. Большую работу по анализу и обоснованию предложений отрасли проделали Главное планово-производственное управление Минтрансстроя и Отделение экономики и организации строительства ЦНИИС под руководством возглавлявших экономический блок министерства С.А. Войтовича, В.С. Сазонова, В.Н. Нагина. Все структурные вопросы решались на специально созданной министром комиссии под руководством первого заместителя министра О.Н. Макарова, в которую входили все начальники главных управлений и управлений министерства.

Переход страны на рельсы рыночной экономики вновь привлек внимание к структуре организаций отрасли. Прекратило существование министерство как орган государственного управления. Тресты и управления строительства были преобразованы в ходе приватизации в акционерные общества. И, несмотря на то, что само выживание организаций в условиях снижения объемов инвестиций и жесткой конкуренции зависело от эффективности управления и экономичности структуры, практически повсеместно структура организаций основного звена была сохранена. Произошли лишь количественные перемены: сокращение числа подразделений, ликвидация нерентабельных хозяйств и т.п., но основа структуры сохранена во всех организациях отрасли. Это свидетельствует об эффективности существовавшей системы управления в транспортном стро-



ительстве в период плановой экономики. В условиях рыночных отношений Корпорация «Трансстрой» стремится сохранить все объективные преимущества действовавшей структуры, развить ее с учетом новых требований.

Безусловно, сохранится ориентация на развитие специализации организаций и подразделений как основное условие технического прогресса. Существенно повысится мобильность строительных организаций: конкуренция вынуждает организации искать загрузку в любых сколь угодно далеких регионах, где можно приложить силы и получить соответствующую компенсацию. Сохранят свое значение подразделения механизации и производственно-технологической комплектации. Более того, в условиях рыночной экономики создание машинных парков коллективного пользования становится задачей даже более актуальной, чем раньше. Более объективно и обоснованно будут решаться вопросы звенности системы управления. Если раньше ее сокращение осуществлялось директивно, в основном в целях экономии затрат на управление, то сегодня выбор вариантов иерархической структуры базируется на оценке как расходов на управление, так и эффективности использования имущества, распределения ответственности, экономической безопасности. Этим обусловлено формирование корпоративного холдинга — многоуровневой структуры юридических лиц, между звеньями которой распределены не только функции, но и собственность, и ответственность.

Пройдут годы, Корпорация «Трансстрой», несомненно, претерпит определенные изменения. Но и тогда можно быть уверенным, что в своих основных чертах она будет повторять структуру своего родителя — Минтрансстроя, использовать и развивать его опыт в организации управления транспортным строительством.

Посещение Научно-исследовательского института транспортного строительства (ЦНИИС) специалистами Минтрансстроя. В центре — первый заместитель министра О.Н. Макаров. 1989 г.