

Формирование в Ленинграде системы комплексного непрерывного поточного управления жилищно-гражданским строительством: опыт 70–80-х годов XX века

Захарова Н. В.^{1, *}, Лабудин А. В.²

¹Российский государственный экономический университет имени Г. В. Плеханова, Москва, Российская Федерация; *nat_zakh@mail.ru

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается проблема комплексного непрерывного поточного управления строительством мегаполиса на примере Ленинграда конца семидесятых — начала восьмидесятых годов XX в. и предлагавшиеся пути ее решения. Используются внутренние статистические данные Ленгорисполкома. Проанализированы основные проблемы в обеспечении слаженного и планомерного управления строительным комплексом в тот исторический период. Делаются выводы об актуальности данной проблемы и методов ее решения в условиях качественно нового этапа развития российского общества.

Ключевые слова: город, микрорайон, квартал, строительство, жилищное строительство, культурно-бытовое строительство, социальная сфера, комплексная застройка, планирование, поточное управление

Для цитирования: Захарова Н. В., Лабудин А. В. Формирование в Ленинграде системы комплексного непрерывного поточного управления жилищно-гражданским строительством: опыт 70–80-х годов XX века // Управленческое консультирование. 2022. № 8. С. 137–148.

Formation in Leningrad of a System of Integrated Continuous Flow Management of Housing and Civil Construction: The Experience of the 70–80s of the Twentieth Century

Natalya V. Zakharova^{1, *}, Alexander V. Labudin²

¹Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation; *nat_zakh@mail.ru

²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT

The article deals with the problem of complex continuous flow management of the construction of a metropolis on the example of Leningrad of the late seventies and early eighties of the twentieth century and the proposed ways to solve it. Internal statistical data of the Leningrad City Executive Committee were used. The main problems in ensuring coordinated and systematic management of the construction complex in that historical period are analyzed. Conclusions are drawn about the relevance of this problem and methods of its solution in the conditions of a qualitatively new stage in the development of Russian society.

Keywords: city, microdistrict, quarter, construction, housing construction, cultural and household construction, social sphere, integrated development, planning, flow management.

For citing: Zakharova N. V., Labudin A. V. Formation in Leningrad of a System of Integrated Continuous Flow Management of Housing and Civil Construction: The Experience of the 70–80s of the Twentieth Century // Administrative consulting. 2022. N 8. P. 137–148.

Введение

В настоящее время оправданный и растущий интерес проявляется к методам и формам планового управления экономикой, накопленным в советский период отечественной истории. Чем дальше, тем яснее становится, что на рубеже 80–90-х годов 20-го столетия у нашей страны и ее руководства был выбор: реформировать в соответствии с новыми требованиями времени социалистическую экономическую систему, придать ей «второе дыхание», аккуратно включив рыночные механизмы, там и только там, где это требуется, или бездумно сломать ее, заменив архаичной «рыночной экономикой», более подходящей для слаборазвитых стран «третьего мира», нежели для устремленного в будущее постиндустриального общества. И выбор был сделан. Причем, как показывает опыт прошедших с начала 90-х годов десятилетий, явно ошибочный. Поэтому перед экономической наукой встает актуальная задача — изучить и проанализировать советский управленческий опыт, в том числе накопленный в Ленинграде, когда во главе города и области стоял выдающийся государственный деятель, первый секретарь Ленинградского областного комитета КПСС, член высшего органа политического руководства страны — Политбюро ЦК КПСС Григорий Васильевич Романов, рассматривавшийся в начале 80-х годов как вполне вероятная кандидатура на высший в тогдашней политической системе пост Генерального секретаря ЦК КПСС. Вот что недавно предельно объективно и взвешенно говорил о Г. В. Романове один из его ближайших соратников секретарь Ленинградского обкома КПСС в 1978–1983 гг. Василий Георгиевич Захаров, впоследствии работавший первым заместителем заведующего отделом пропаганды ЦК КПСС, вторым секретарем Московского горкома КПСС, министром культуры Союза ССР: «Я не сторонник однозначных ответов. Вот этот — под святцы готов, а этот — злодей. Каждый крупный руководитель — разноцветный, и поэтому Романов — сложная фигура. Он десять с лишним лет руководил Ленинградским обкомом, оставил хозяйство в хорошем состоянии. Ленинград шел в авангарде некоторых явлений. Планы социально-экономического развития городов и отдельных отраслей были сделаны в Ленинграде, а потом одобрены руководством страны. Крупные научно-производственные объединения возникли в Ленинграде. Я не говорю уже о судостроении и оборонке. И танк великолепный, и трактор Т-700 были созданы на Кировском заводе. Подводные лодки, все ледоколы строились только в Ленинграде. И сельское хозяйство высокоэффективное было. Удои даже больше, чем в большинстве прибалтийских республик, а там они были выдающиеся. В этом отношении Романов немало сделал. Город был во многом приведен в порядок. Сам он оборонщик, на Кировском заводе работал, в конструкторском бюро, лелеял эту отрасль»¹.

Высокий уровень организации экономического и, в частности, строительного комплекса Ленинграда в 70–80-е годы 20-го столетия не означал, что в их развитии не было проблем. Безусловно, были. И они осознавались как руководством города, включая первое лицо, так и хозяйственниками и учеными. Думали, искали и находили пути решения стоящих перед городом проблем. Многие из этих путей представляют интерес и сегодня, в изменившихся социально-экономических условиях.

Данная статья продолжает статью авторов, опубликованную в «Управленческом консультировании» № 7 за 2021 г. и также посвящена строительной отрасли, управлению ее развитием в Ленинграде в 70–80-х годах 20-го столетия [1]. В тот период шел активный поиск новых форм и методов организации производства, в том числе строительного комплекса. Данная проблема была рассмотрена одним из

¹ Василий Захаров: редко встретишь деятелей культуры... [Электронный ресурс]. URL: <https://kremlinhill.com> › 2021/02/08 › экс-министру... (дата обращения: 15.02.2022).

авторов настоящей статьи в коллективной монографии «Хозяйственная система евразийского типа: проблемы экономической неопределенности» [4, с. 210–227].

Материалы и методы

Система управления, планирования и организации жилищно-гражданского строительства в Ленинграде в значительной степени была подготовлена к переходу к системе непрерывного планирования и комплексной поточной застройки города, рассматривавшейся в 70–80-е годы 20-го столетия как оптимальная. Предпосылками этого являлись:

- высокий уровень концентрации капитальных вложений в городское строительство в системе Исполкома Ленгорсовета (по жилищному строительству в 1980 г. 91%)¹;
- установление статуса главного застройщика города, возложенного на ГлавУКС (Главное управление капитального строительства Ленгорисполкома), с которым согласовывалось размещение, проектирование и строительство всех объектов жилищного и культурно-бытового назначения;
- определение ГлавУКСа в качестве единого заказчика от имени Ленгорисполкома по жилищно-гражданскому строительству (удельный вес капитальных вложений, осваиваемых ГлавУКСом в общем их объеме по всем предприятиям и организациям Ленгорисполкома составил: в 1976 г. — 70,1%, в 1977 — 61,2%, в 1978 — 61,8%, в 1979 — 57,5%);
- полная концентрация проектно-изыскательских работ для жилищно-гражданского строительства в проектных организациях системы ГлавАПУ (Главного архитектурно-планировочного управления Ленгорисполкома): ЛенНИИпроекте, Ленгипроинжпроекте, Тресте ГРИИ (Трест геодезических работ и инженерных изысканий);
- наличие мощных строительных организаций, осуществляющих городское жилищно-гражданское строительство в качестве единых подрядчиков — Главленинградстроя и Главленинградинжстроя. В 1979 г. в общем объеме подразрядных работ по Исполкому Ленгорсовета доля Главленинградстроя составила 60,3%, а Главленинградинжстроя — 14,8%; в 1976 г. эти показатели составляли: для Главленинградстроя — 62,8%, для Главленинградинжстроя — 13,8%. Остальной объем подрядных работ приходился на ремонтно-строительные организации.

Таким образом, в Ленинграде в основном были выполнены требования постановления Совета Министров СССР от 1 марта 1978 г. «О мерах по расширению в городах практики комплексного поточного строительства жилых домов, объектов культурно-бытового назначения и коммунального хозяйства»², а также Инструкции по организации и комплексному осуществлению в городах поточно-строительства жилых домов, объектов культурно-бытового назначения и коммунального хозяйства СН 508–78, утвержденной постановлением Госстроя СССР от 30 августа 1978 г. № 173³. Последняя, в частности, предусматривала следующие мероприятия:

- создание в городе службы единого заказчика по строительству подрядным способом жилых домов, объектов культурно-бытового назначения и коммуналь-

¹ Данные везде из служебных материалов Исполкома Ленгорсовета.

² Текст — Электронный фонд — Техэксперт [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document> (дата обращения: 15.02.2022).

³ СН 508–78. Инструкция по организации и комплексному... [Электронный ресурс]. URL: <https://meganorm.ru/Data2> (дата обращения: 15.02.2022).

ного хозяйства, что способствовало бы существенному повышению авторитета местных органов власти, непосредственно отвечавших за решение жилищной проблемы и развитие социально-культурной сферы и коммунального хозяйства в городе и нуждавшихся в соответствующих полномочиях;

- сосредоточение капитальных вложений на строительство этих объектов в основном у единого заказчика (желательно — в исполкоме Местного Совета) путем передачи ему в порядке долевого участия капитальных вложений, направляемых на строительство жилых домов, объектов культурно-бытового назначения и коммунального хозяйства предприятиями (организациями), независимо от их ведомственной подчиненности, расположенными в данном городе — это мероприятие также создавало принципиально более серьезные организационные и финансовые возможности местных органов власти в решении жилищной проблемы и развитии социально-культурной сферы города;
- сосредоточение проектных работ для жилищно-гражданского строительства в городе, в основном, в одной проектной организации (генеральный проектировщик), выполняющей основные объемы проектных работ для жилищного, культурно-бытового и коммунального строительства в данном городе — данное мероприятие также было направлено на обеспечение местных органов власти дополнительными полномочиями на всех этапах и стадиях строительного процесса;
- выполнение объемов строительно-монтажных работ по возведению в городе жилых домов, объектов культурно-бытового назначения и коммунального хозяйства единой подрядной строительно-монтажной организацией (генеральный подрядчик), в качестве которой выбирается тот трест, который выполняет в данном городе основные объемы работ по строительству жилищно-гражданских объектов — это мероприятие в любом случае повышало авторитет и возможности местных органов власти, особенно тогда, когда генеральный подрядчик непосредственно входил бы в систему городского управления, но даже если бы этот трест был бы союзного или республиканского подчинения.

Однако сложившаяся к тому времени система организации жилищно-гражданского строительства в Ленинграде не предусматривала единого управления рабочего органа, координирующего совместную деятельность всех органов, занимающихся строительством. Между тем Инструкция рекомендовала образовывать такой орган: Координационный Совет под председательством заместителя Председателя горисполкома по капитальному строительству в составе представителей следующих городских управленческих структур: городской (областной) плановой комиссии, управления (отдела) по делам строительства и архитектуры, единого заказчика — управления (отдела) капитального строительства, генерального проектировщика, генеральных подрядчиков, городского отделения Стройбанка СССР, осуществлявшего финансирование строительства на всех его стадиях. Для осуществления оперативного контроля за подготовкой документации, а также за разработкой и внедрением методов комплексного непрерывного планирования и организации поточного строительства при Управлении (отделе) капитального строительства исполкома предполагалось создавать Рабочую группу Координационного совета. Такую рабочую группу лучше было создать при аппарате горисполкома, так как ГлавУКС (Главное управление капитального строительства) являлся одним из участников строительного конвейера и поэтому нецелесообразно возлагать на него координирующие функции в отношении работы других участников. О необходимости координационных советов из представителей ведущих организаций и предприятий, участвующих в застройке города, говорил опыт городов, перешедших на систему комплексного непрерывного поточного планирования и управления жилищно-гражданского строительства — Орла, Мурманска, Донецка

и других. «Было бы полезно, — писал видный строитель и журналист Ю. Г. Цыганков, — наделить Советы определенными правами, позволяющими подготавливать программы городского строительства и контролировать их реализацию» [5; см. также 6].

Комплексное непрерывное планирование проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ рассматривалось как сердцевина управления строительным комплексом города. «Характерная особенность мероприятий (осуществленных в ходе формирования системы «орловской непрерывки» — Н. З., А. Л.) состоит в том, — говорилось в постановлении ЦК КПСС от 13 августа 1974 г. «Об опыте работы Орловского обкома КПСС по организации ритмичного ввода в эксплуатацию жилищно-гражданских объектов в г. Орле», — что на основе пятилетнего плана и генплана застройки города разрабатываются не годовые, как обычно, а двухлетние планы проектирования и строительства жилищно-гражданских объектов. Перед окончанием каждого года составляется программа на следующий двухлетний период, что в значительной степени обеспечивает непрерывность планирования строительного процесса» [2, с. 451]. Как положительные отмечались следующие моменты:

- удалось добиться концентрации капитальных вложений, которые сосредоточены теперь у единого заказчика — горисполкома (Орловского — Н. З., А. Л.);
- практически на этой основе покончено с распылением капитальных вложений;
- удалось уменьшить на одну треть количество одновременно строящихся жилых домов;
- за счет этого удалось направить высвободившиеся средства на создание переходящих заделов;
- удалось улучшить обеспечение строек проектной документацией.

Осуществленные мероприятия положительно сказались на технико-экономических показателях жилищно-гражданского строительства:

- сроки возведения домов сократились в среднем на 20%;
- производительность труда строителей возросла на 16%;
- большинство строительных объектов принимается с хорошей оценкой;
- экономический эффект за два года составил около одного миллиона рублей;
- обеспечен устойчивый, равномерный по кварталам ввод в эксплуатацию жилых домов;
- уменьшено незавершенное строительство;
- без дополнительных ассигнований и материальных ресурсов существенно сокращены сроки возведения жилых домов, а также объектов социального и культурно-бытового назначения;
- повышено качество строительно-монтажных работ;
- снижена себестоимость строительно-монтажных работ.

Центральный Комитет КПСС рекомендовал ЦК компартий союзных республик, крайкомам и обкомам КПСС, министерствам и ведомствам использовать опыт организации жилищно-гражданского строительства в г. Орле [2, с. 451–452]. В те годы рекомендация высшего органа правящей партии приобретала силу закона, подлежащего неукоснительному исполнению.

ЦК КПСС поручил Госплану СССР и Госстрою СССР совместно с Советами Министров союзных республик и соответствующими министерствами и ведомствами, исходя из имеющегося опыта комплексного непрерывного двухлетнего планирования и организации ритмичного строительства и ввода в эксплуатацию жилищно-гражданских объектов, внести необходимые корректировки в порядок планирования жилищно-гражданского строительства в городах начиная с 1975–1976 г. [2, с. 452]. Результатом такой корректировки явилась, в частности, упомянутая инструкция Госстрою СССР.

Результаты

Сложившаяся в конце 70-х годов 20-го столетия в Ленинграде система планирования строительства заключалась в следующем.

ГлавУКС и отраслевые управления-заказчики разрабатывали проекты планов, согласовывали их со строительными организациями и направляли в Плановую комиссию Ленгорисполкома, которая обобщала проекты планов и представляла проект сводного плана в Госплан СССР. Основные показатели плана утверждались центральными органами, распределялись Плановой комиссией Ленгорисполкома по подведомственным Ленгорисполкому организациям, которые на их основе составляли свои планы.

В конце 70-х — начале 80-х годов при составлении планов городского строительства не в полной мере обеспечивалась непрерывность планирования. Отсутствовало скользкое двухлетнее планирование, составлявшее стержневой момент системы «орловской непрерывки», одобренной, как уже отмечалось выше, высшим органом политического руководства того времени — Центральным Комитетом КПСС. Правда, некоторый опыт составления двухлетних планов имелся в ГлавУКСе и в Главленинградстрое, которыми в 1978–1979 гг. была составлена (с участием ГлавАПУ) двухлетняя адресная программа на 1978–1979 гг. Составление таких планов было затруднено из-за отсутствия требуемого задела по инженерному оборудованию новых районов застройки, а также заделов по проектно-сметной документации и строительно-монтажным работам.

Известно, что в динамичном строительном производстве достоверность расчетов падает тем резче, чем дальше отодвигается плановый горизонт. На рассматриваемом в настоящей статье этапе, как показала практика, наиболее реальное, хотя и не простое, дело — разработка задания именно на двухлетний период. При этом программа первого года — рабочая, а второго — подготовительная. По окончании первого года составлялся план на следующий двухлетний период, где прошлый подготовительный план после соответствующей корректировки становился рабочим. Образовывался непрерывный плановый поток, обеспечивалась более тесная увязка годовых планов, пятилетних с годовыми, а также соседствующих пятилеток между собой. При этом двухлетние планы вписывались в существовавшую систему планирования, где ведущим звеном являлся пятилетний план. Кроме того, титульные списки также было целесообразно составлять на два года и лишь уточнять в преддверии следующего года. Система, при которой на каждый год заново составлялись и утверждались титульные списки, заключались подрядные договоры, оформлялись фонды на материально-технические ресурсы, открывались финансирование, приводила к штурмовщине в конце года, неритмичности строительного потока, возрастанию числа незавершенных объектов, соответственно к снижению качества строительной продукции. К сожалению, Инструкция Госстроя СССР по организации и комплексному осуществлению в городах поточного строительства жилых домов, объектов культурно-бытового назначения и коммунального хозяйства не упоминала вообще двухлетние строительные планы. Там говорилось лишь о том, что «основой для непрерывного планирования жилищного, культурно-бытового и коммунального строительства в городе должны служить предусмотренные в пятилетних планах экономического и социального развития годовые задания (на планируемый и следующий за ним год)»¹.

Следствием отсутствия непрерывности планирования являлось запоздание в сроках утверждения пятилетних и годовых планов. Несмотря на то что составление пятилетних планов начиналось со второго года предшествующего пятилетия, а го-

¹ СН 508—78. Инструкция по организации и комплексному ...

довых — с начала года, предшествующего планируемому, утверждались они несвоевременно: пятилетний план — в конце первого года соответствующей пятилетки, утвержденные и откорректированные задания годовых планов доводились до исполнителей (проектных и строительных организаций) в начале второго квартала планируемого года (sic! — Н. З., А. Л.). Это грубо противоречило срокам, утвержденным постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» (доводить до подведомственных организаций не позднее, чем за полтора месяца до начала планового года), да и вообще здравому смыслу [3, с. 373]. Между тем данное постановление на рубеже 70–80-х годов XX в. рассматривалось как стратегическое. Оно разрабатывалось под непосредственным руководством Председателя Совета Министров СССР А. Н. Косыгина и явилось его «лебединой песней».

В планы проектных и строительных организаций в течение года вносились многочисленные изменения. По данным Ленинградского инженерно-строительного института (ЛИСИ), при относительно стабильном плане капитальных вложений ГлавУКСа, коэффициент стабильности которого был близок к 1, стабильность плана в проектных организациях ГлавАПУ составляла 0,88; в Главленинградстрое — 0,92. Изменения, вносимые в планы, незначительно затрагивали общие объемы работ организации, но при этом происходило перераспределение программы по заказчикам и объектам.

Основной причиной нестабильности планов являлась их недостаточная обоснованность и реальность.

В планы проектно-изыскательских работ в ряде случаев включались объекты, не обеспеченные исходными данными: в планы подрядных работ — объекты, по которым не освобождены пятна застройки, не подготовлена проектно-сметная документация, не решены вопросы с поставками оборудования и т. д. Плановая комиссия Ленгорисполкома не имела четкого представления о реальных производственных мощностях строительных организаций и системе материально-технического снабжения.

Степень обеспечения жилищно-гражданского строительства Ленинграда проектно-сметной документацией по состоянию на 1 сентября года, предшествующего указываемому, составила (табл. 1):

Существовало заметное расхождение в показателях обеспеченности технической документацией по ГлавУКСу и проектному институту «ЛенНИИпроект» ГлавАПУ Ленгорисполкома, с одной стороны, и Главленинградстрою — с другой. Это объяснялось различным подходом к учету выпуска и наличия проектно-сметной документации. Для проектных организаций готовой продукцией считались проекты, принятые заказчиком. Для строительной организации обеспеченными считались объекты, по которым имелась комплектная и доброкачественная документация. Поскольку после согласования многие проекты направлялись на доработку, уровень

Таблица 1

Обеспеченность жилищно-гражданского строительства в Ленинграде проектно-сметной документацией на 1 сентября года, предшествующего указываемому, %

Table 1. Provision of housing and civil construction in Leningrad with design and estimate documentation as of September 1 of the year preceding the specified, %

По данным	1976 г.	1977 г.
ГлавУКСа Ленгорисполкома	90	83
«ЛенНИИпроекта» ГлавАПУ Ленгорисполкома	—	85
Главленинградстрою	72	64
В том числе по объектам Ленгорисполкома	76	64

обеспеченности проектно-сметной документацией строительных организаций был значительно ниже, чем у заказчика и проектировщика.

По ряду объектов строительства проекты не представлялись даже на начало текущего года, о чем свидетельствовали показатели обеспеченности строительства проектно-сметной документацией на 1 января (табл. 2).

Поступление документации велось в течение года. При этом число необеспеченных проектно-сметной документацией объектов возрастало на начало второго квартала в связи с корректировкой адресной программы в феврале-марте текущего года.

Основными причинами несвоевременной подготовки и представления проектно-сметной документации являлись:

- 1) недостатки действующей системы планирования капитального строительства, вызывавшие многократные изменения адресных программ строительства в процессе их формирования и реализации;
- 2) отсутствие необходимого задела по проектно-изыскательским работам;
- 3) несвоевременное представление исходных данных на проектирование, что являлось следствием несовершенства планирования и организации проектно-изыскательских работ и неотрегулированности взаимоотношений ГлавУКСа и ГлавАПУ;
- 4) сложная и длительная процедура согласования проектно-сметной документации с Главленинградстроем и экспертно-техническим отделом ГлавАПУ и вследствие этого задержка утверждения технических проектов;
- 5) недостаточно высокое качество проектов и смет, что вело к необходимости их доработки и корректировки.

Для повышения качества и своевременности обеспечения проектно-сметной документацией целесообразно было ввести систему оплаты выполненных проектно-изыскательских работ после устранения недоработок и ошибок в проектах и сметах, выявленных строительными организациями. Эта мера являлась существенным экономическим стимулом, направленным на повышение заинтересованности проектировщиков в разработке качественной проектно-сметной документации. При составлении проектов планов проектно-изыскательских работ следовало учитывать необходимость заблаговременной разработки проектно-сметной документации в целях опережающего выполнения этой работы с тем, чтобы обеспечить документацией объемы градостроительных работ, предусмотренные на планируемый и следующий за ним год. Это как раз работало на обеспечение непрерывности строительного процесса. При этом опережающими темпами должна была разрабатываться документация на инженерное оборудование и инженерную подготовку территории жилых микрорайонов, развитие и реконструкцию улично-дорожной сети, строительство головных сооружений и прокладку магистральных сетей коммунального хозяйства, так как именно со строительства этих объектов начиналась и начинается и поныне

Таблица 2

Обеспеченность жилищно-гражданского строительства в Ленинграде проектно-сметной документацией на 1 января, %

Table 2. Provision of housing and civil construction in Leningrad with design and estimate documentation as of January 1, %

По данным	1976 г.	1977 г.	1981 г.
ЛенНИИпроекта	96	96	47,6*
Главленинградстроя	89	96	—
В том числе по объектам Ленгорисполкома	91	99	—

*От незавершенного жилищного строительства на 01.01.1981.

застройка жилой зоны, о чем уже писали авторы в предыдущей статье на страницах «Управленческого консультирования» [1]. Проблема отставания инженерного оборудования и инженерной подготовки территории, дорог, коммунальных сетей и сооружений до сих пор является существенным тормозом развития городского строительства.

Организация подготовки и осуществления строительного-монтажных работ оценивалась с точки зрения:

- обеспеченности жилищно-гражданского строительства организационно-технологической документацией;
- состояния нормативно-технологического задела;
- показателей ритмичности строительства.

Организационно-технологическая документация разрабатывалась в Главленинградстрое. Недостатки в обеспечении строек ею сводились к несоответствию проектов организации строительства (ПОС) реальными условиями его осуществления и несвоевременной разработке проектов производства работ (ППР) на застройку кварталов.

В Ленинграде наблюдалась недостаточность технологического задела. По жилищному строительству, осуществляемому ГлавУКСом, состояние задела характеризовалось следующими данными (табл. 3).

Степень обеспеченности задела капитальными вложениями определялась как отношение (в %) стоимости незавершенного строительства на 1 января планируемого года к программе капитальных вложений данного года.

Степень обеспеченности задела капитальными вложениями по жилищному строительству составила, по данным ЛИСИ, в 1975 г. — 79,6%, в 1976 г. — 74%, в 1977 г. — 46%.

Показатели ритмичности жилищного строительства, по данным ЛИСИ, составили: в 1975 г. — 0,52; в 1976 г. — 0,46; в 1977 г. — 0,43. По принятой методике степень ритмичности ввода объектов в эксплуатацию определялась как отношение сметной стоимости фактически введенных объектов к сметной стоимости объектов, подлежащих вводу в течение квартала (25% от годового ввода — норматив) или месяца (8,3% от годового ввода — норматив); при условии равномерного ввода $K_{\text{ритм}}$ равнялся единице.

Таблица 3

Состояние технологического задела в Ленинграде

Table 3. State of technological reserve in Leningrad

	1975 г.				1976 г.				1977 г.			
	Норматив	План	Факт	Факт к плану, %	Норматив	План	Факт	Факт к плану, %	Норматив	План	Факт	Факт к плану, %
Задел по общей площади жилых домов, тыс. м ²												
Задел по объему капитальных вложений, млн руб.	42,3	33,6	26,6	79	46,2	34,2	20,9	61,1	65	30,0	—	46,1

Обсуждение

В Ленинграде была разработана и осуществлена оригинальная модель обеспечения непрерывного комплексного жилищно-гражданского строительства, учитывающая как общегосударственные нормативы и правила, утвержденные союзным Госстроем, так и специфику мегаполиса. Для определения последовательности и сроков осуществления всех мероприятий в рамках системы комплексного поточного строительства жилых домов, объектов культурно-бытового назначения и коммунального хозяйства, включая разработку проектно-сметной документации, проведение подготовительных мероприятий, выполнение работ по инженерной подготовке застраиваемых территорий, строительство объектов, их приемку и сдачу в эксплуатацию, должен был быть разработан по городу Ленинграду в целом комплексный укрупненный сетевой график (КУСГ).

КУСГ разрабатывался бы генеральным проектировщиком (с учетом единого заказчика и генерального подрядчика) на основе пятилетнего плана размещения строительства в соответствии с установленными плановыми заданиями по вводу в эксплуатацию объектов, направляемыми на эти цели лимитами капитальных вложений в строительство, строительно-монтажных работ, а также нормативами продолжительности проектирования и строительства объектов.

КУСГ служил бы основой для управления комплексной поточной застройкой города и его отдельных районов, а также для координации деятельности участвующих в ней организаций. Общий контроль за его реализацией осуществляла бы Рабочая группа Координационного совета.

Инструкция по организации и комплексному осуществлению в городах поточно-го строительства жилых домов, объектов культурно-бытового назначения и коммунального хозяйства Госстроя СССР (приложение № 1 к ней) предлагала разрабатывать КУСГ на срок 7–8 лет¹. Однако, как отмечали проектировщики, этот горизонт являлся слишком большим и не позволял детально разрабатывать в документе все вопросы, указанные в Инструкции. Поэтому в Ленинграде взяли за основу традиционный в тогдешнем планировании пятилетний период с более детальной проработкой двухлетнего периода. В КУСГ должны были быть отражены объемы и сроки начала и завершения проектных и строительных работ по отдельным городским районам и жилым кварталам. В качестве сопровождающих КУСГ документов предусматривались следующие документы:

- протоколы передачи единому заказчику предприятиями (организациями) капитальных вложений на строительство объектов в порядке долевого участия, утвержденные в установленном порядке;
- проекты детальной застройки и планировки городских районов, подлежащих застройке в течение планового периода;
- планы проектно-изыскательских работ, а также состояние обеспеченности строительства проектно-сметной документацией.

Степень детализации КУСГ уменьшается с возрастанием размеров города. В малых городах с небольшими объемами строительства КУСГ может быть совмещено со сводным ПОС (проектом организации строительства).

На основе КУСГ разрабатываются сводные ПОС по городским районам и ППР (по градостроительному комплексу и в целом). ПОС разрабатываются генеральным проектировщиком, а ППР — генеральным подрядчиком. ПОС и ППР служат целям управления застройкой отдельных городских районов, строительством объектов, их материальным обеспечением и другими связанными строительными процессами. Методы их разработки определены Инструкцией по разработке про-

¹ СН 508—78. Инструкция по организации ...

ектов организации строительства и проектов производства работ Госстроя СССР (СН 47–74)¹, а также приложениями 2 и 3 к Инструкции СН 508–78². Методика комплексного непрерывного планирования жилищно-гражданского строительства применительно к Ленинграду разрабатывалась в конце 70-х — начале 80-х годов XX в. в Ленинградском инженерно-строительном институте — в настоящее время Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет³. Характерно, что одной из важнейших особенностей ленинградской модели управления была очень тесная связь вузовской науки и производства, в том числе и строительного, а также практики управления экономикой. ЛИСИ был и остается ведущим строительным вузом Ленинграда — Санкт-Петербурга и одним из ведущих во всей стране.

Заключение

Опыт организации строительства в Ленинграде «романовского» периода заслуживает самого серьезного как научного, так и практического интереса. В современных общественных условиях также важно обеспечить слаженные действия всех экономических субъектов, действующих в строительном комплексе крупнейшего города, каким является Санкт-Петербург. Кроме того, чем дальше, тем больше становится очевидным важнейшее значение планового начала в организации жизнедеятельности мегаполиса. Частные застройщики и подрядные строительные организации расширяют источники финансирования строительства, возможности привлечения дополнительных ресурсов и мощностей. Но они не должны действовать хаотично, каждый — на свой страх и риск. Тем более необходимо закрыть все лазейки для строительных организаций, их руководителей и собственников с целью лоббирования в органах государственной власти своих интересов, зачастую противоречащих интересам поступательного и комплексного развития города да и общегосударственным интересам. В застройке нашего великого города должна быть четкая плановая система, последовательность, долговременная взаимосвязка различных элементов. Сейчас это становится крайне актуальным в связи с обсуждением и предстоящим принятием нового Генерального плана развития Санкт-Петербурга. Это исключит хаос и неразбериху и обеспечит Санкт-Петербургу осуществление классического воодушевляющего призыва А. С. Пушкина:

Красуйся, град Петров, и стой
Неколебимо, как Россия,
Да умирится же с тобой
И побежденная стихия!

¹ СН 47–74. Инструкция по разработке проектов ... [Электронный ресурс]. URL: <https://megaporm.ru/Data2> (дата обращения: 15.02.2022).

² СН 508–78. Инструкция по организации.

³ Отчет по теме «Совершенствование системы планирования, организации и управления комплексной застройки города Ленинграда в условиях непрерывного планирования жилищно-гражданского строительства»: «Анализ существующей системы управления, планирования и организации жилищно-гражданского строительства в Ленинграде (краткое содержание)». Л., ЛИСИ, 1977; Отчет по теме «Совершенствование системы планирования, организации и управления комплексной застройки города Ленинграда в условиях непрерывного планирования жилищно-гражданского строительства»: «Предложения по планированию и организации застройки кварталов пусковыми жилыми комплексами» (промежуточный отчет). Л., ЛИСИ, 1980.

Литература

1. *Захарова Н. В., Лабудин А. В.* Пути достижения комплексной застройки города: опыт Ленинграда 70–80-х годов XX века и его актуальность // *Управленческое консультирование*. 2021. № 7. С. 54–67.
2. *КПСС* в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). Т. 12. 1971–1975. 9-е изд., доп. и испр. М. : Политиздат, 1986. 574 с.
3. *КПСС* в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). Т. 13. 1976–1980. 9-е изд., доп. и испр. М. : Политиздат, 1986. 510 с.
4. *Лабудин А. В.* Современный этап обобществления производства и необходимость формирования регионального строительного комплекса // *Хозяйственная система евразийского типа: проблемы экономической неопределенности* / под ред. д-ра экон. наук, проф. Д. Ю. Миropольского, д-ра экон. наук, проф. А. В. Харламова. СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2019. 228 с. С. 210–227.
5. *Цыганков Ю.* Непрерывный план стройки // *Правда*. 1978 г. 21 августа. С. 2.
6. *Цыганков Ю. Г.* Что дает орловская «непрерывка». М. : Знание, 1981.

Об авторах:

Захарова Наталья Васильевна, профессор кафедры мировой экономики Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук; Nat_zakh@mail.ru

Лабудин Александр Васильевич, профессор кафедры менеджмента Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; Labudin59@mail.ru

References

1. Zakharova N.V., Labudin A.V. Ways to achieve the integrated development of the city: the experience of Leningrad in the 70–80s of the twentieth century and its relevance // *Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]*. 2021. N 7. P. 54–67 (in Rus).
2. CPSU in resolutions and decisions of congresses, conferences and plenums of the Central Committee (1898–1986). Vol. 12. 1971–1975. M. : Politizdat, 1986. 574 p. (in Rus).
3. CPSU in resolutions and decisions of congresses, conferences and plenums of the Central Committee (1898–1986). Vol. 13. 1976–1980. M. : Politizdat, 1986. 510 p. (in Rus).
4. Labudin A.V. The modern stage of socializing production and the need to form a regional construction complex // *Economic system of the Eurasian type: problems of economic uncertainty* / ed. D.Yu. Miropolsky, A.V. Kharlamov. St. Petersburg : Publishing House of St. Petersburg State Economic University, 2019. 228 p. P. 210–227 (in Rus).
5. Tsygankov Yu. Continuous construction plan // *Pravda*. 1978. August 21. P. 2 (in Rus).
6. Tsygankov Yu.G. What the Oryol “continuity” gives. M. : Knowledge, 1981 (in Rus).

About the authors:

Alexander V. Labudin, Professor of the Chair of Management of the North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; Labudin59@mail.ru

Natalya V. Zakharova, Professor of the Chair of World Economy of Plekhanov Russian University of Economics (Moscow, Russian Federation), Doctor of Science (Economics); Nat_zakh@mail.ru