

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ

проблемы
перестройки

Динамичное и планомерное развитие нашей страны объективно требует постоянного приведения системы управления экономикой в соответствие с уровнем развития производительных сил и производственных отношений, с новыми тенденциями и изменениями в социально-экономической структуре социалистического общества, творческого, системного подхода к проблемам управления народным хозяйством. Выдвигая задачу глубокой перестройки хозяйственного механизма, создания целостной, эффективной и гибкой системы управления, товарищ М. С. Горбачев подчеркивал на XXVII съезде КПСС, что хозяйственное управление «нуждается в постоянном совершенствовании. Но сейчас ситуация такова, что ограничиться частичными улучшениями нельзя — необходима радикальная реформа»¹.

В решениях съезда раскрыт смысл этой реформы, состоящий в том, чтобы на деле подчинить все наше производство общественным потребностям, удовлетворению нужд людей, нацелить управление на повышение эффективности и качества, ускорение научно-технического прогресса. При этом берется курс на повышение действенности централизованного руководства экономикой, решительное расширение хозяйственной самостоятельности объединений и предприятий, повышение их ответственности за достижение наивысших конечных результатов, переход к экономическим методам руководства на всех уровнях, эффективное использование современных организационных структур управления, оптимальное сочетание отраслевых и территориальных форм управления народным хозяйством, всестороннюю демократизацию управления.

¹ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1986. С. 33.

В настоящее время в соответствии с принятыми решениями партии и правительства по каждому направлению развития системы управления экономикой и хозяйственного механизма повсеместно проводится огромная работа.

Однако это только начало коренной перестройки организации управления, систем планирования и экономического стимулирования. Предстоит большая и разносторонняя работа, опирающаяся как на накопленный опыт, так и на современные достижения науки.

На январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС с новой силой были подчеркнуты те стороны перестройки, которые связаны с повышением роли интенсивных факторов в развитии советской экономики, с восстановлением и развитием ленинских принципов демократического централизма, с повсеместным внедрением экономических методов управления, со всемерным поощрением новаторства и социалистической предприимчивости.

Каждое из основных направлений развития системы управления предполагает не только разработку и реализацию назревших мер, направленных на совершенствование отдельных его сторон, но и комплексное развитие всей этой системы.

Анализу методологических и практических проблем перестройки организации управления экономической и посвящена данная монография. В ней рассматриваются актуальные вопросы развития организационных форм отраслевого, межотраслевого и территориального управления, некоторые экономические, организационно-правовые и кадровые вопросы управления производством в условиях интенсификации.

УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫМ ПРОИЗВОДСТВОМ: СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД

1.1. КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

Социалистический способ производства в условиях научно-технического прогресса объективно предполагает научно обоснованный системный подход к управлению процессами развития общества, планомерное превращение науки в исходный и ведущий элемент научно-технического и социально-экономического прогресса, нацеленный на постоянный рост народного благосостояния. Основой этого служит все более полное использование экономических законов как целостной системы, интеграция науки и производства. Благодаря этому возрастает единство науки, техники, экономики и социальных результатов научно-технического прогресса.

Существенная черта системы управления социалистической экономикой состоит в том, что она, как и любая система, является развивающейся, движущейся от одних этапов к другим. В процессе ее развития происходит все большее сближение общественных, коллективных и личных интересов, улучшается соотношение между централизацией и децентрализацией в управлении, повышается степень организованности общества, выравниваются условия рационального управления и хозяйствования, усиливается ориентация на достижение конечных народнохозяйственных результатов, на ускорение и повышение эффективности научно-технического прогресса.

Только, на пути ускорения научно-технического прогресса возможны коренные изменения в производительных силах общества, обеспечение перехода от преимущественно экстенсивного к преимущественно интенсивному типу общественного воспроизводства. Мы вступили в такую фазу развития, когда, как писал К.- Маркс, идет «превращение процесса производства из простого процесса труда в научный процесс, ставящий себе на службу силы природы и заставляющий их действовать на службе у человеческих потребностей»¹.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 46. Ч. 11. С. 208.

Более полное использование экономических законов социализма, комплексное взаимодействие научно-технического прогресса и его социально-экономических условий и результатов содействуют усилению определяющего воздействия современных производительных сил на развитие социалистических производственных отношений и, наоборот, влияния производственных отношений на развитие производительных сил. Расширяется и углубляется превращение науки в непосредственную производственную силу.

На XXVII съезде КПСС неоднократно отмечалось, что высшим критерием совершенствования управления, как и всей системы социалистических производственных отношений, должны быть социально-экономическое ускорение, укрепление социализма на деле. Именно в этих условиях существенно возрастают сложность и масштабы решаемых организационных, экономических и технических задач в сфере управления. Все это требует интенсификации и серьезного повышения уровня научных исследований, развития современного научно-методического аппарата анализа, перестройки систем управления. Вот почему дальнейшая разработка принципов управления народным хозяйством в условиях, когда на первый план выдвигаются задачи интенсивного развития социально-экономической системы, непосредственно связывается с применением достижений науки управления, с использованием системного подхода в решении перспективных и текущих проблем управления.

Методологической основой системного подхода являются учет взаимодействия законов социально-экономического развития в единой системе управления целостным народнохозяйственным комплексом, взаимосвязанное исследование различных экономических, социальных, правовых, организационных, психологических, информационных и других аспектов управления. Важнейшей его предпосылкой является то, что формы и методы управления на каждом этапе развития должны быть адекватны постоянно изменяющимся условиям функционирования социалистического общественного производства, гибкими и динамичными, опираться на современный научный аппарат формирования и анализа организационных систем, процессов обоснования и принятия управленческих решений.

Рассматривая черты системного подхода к управлению, необходимо иметь в виду, что процесс развития состоит в эволюции общего и лишь затем в модификации частного, что конкретизирует и уточняет результаты сдвигов в больших организационных системах.

Особое значение для организационных систем имеют такие их свойства, как гармоничность и сбалансированность. Подчеркивая ведущую роль системы по отношению к ее элементам, К. Маркс отмечал, что «органическая система как совокупное целое имеет свои предпосылки, и ее развитие в направлении целостности состоит именно в том, чтобы подчинить себе все эле-

менты общества или создать из него еще недостающие ей органы»

В последние годы весьма существенно продвинулась научная разработка теоретических и прикладных сторон системного подхода к управлению, накоплен определенный опыт комплексного анализа и проектирования научно обоснованных процедур принятия решений с применением широкого набора разнообразных методов.

Речь идет прежде всего о подходе, который ориентирован на выявление всех взаимосвязей и взаимодействий в системах управления с использованием логического, математического, машинного и организационного моделирования. В его основе лежит четкое, точное и всестороннее взвешенное выявление проблем, установление и описание их границ, определение целей решения проблем и конструирование механизмов достижения этих целей. Системный подход предусматривает определение и предварительную проверку множества альтернативных вариантов достижения целей и долгосрочных последствий каждого варианта. Он опирается на междисциплинарные исследования и оценки, экспертизу принимаемых решений с позиций разных отраслей знаний и разного опыта, ориентирует на взаимное согласование и интеграцию различных видов деятельности.

Именно эти особенности, принципы и черты системного подхода все в большей мере используются при решении комплексных, крупномасштабных и долгосрочных социально-экономических и научно-технических проблем, наиболее актуальных на современном этапе создания материально-технической базы коммунистического общества в нашей стране. Это относится к разработке и реализации комплекса мер по совершенствованию отраслевого и территориального управления, по формированию целевых народнохозяйственных, региональных, межотраслевых программ, включая крупномасштабные научно-технические программы; к разработке и освоению крупных технических систем; к организации управления межотраслевыми комплексами и проектами; к решению задач комплексного использования природных ресурсов, охраны окружающей среды, развития социальной инфраструктуры и т. д.

При этом обращает на себя внимание ряд новых тенденций в использовании системной методологии, характерных для последних лет. Особенность нынешнего этапа развития системных исследований состоит в том, что они уже не являются чисто академическими разработками, а стали реальным инструментарием познания сложных процессов и явлений, обоснования ответственных решений. Понятия «системный подход», «системная методология», «системный анализ», «системные принципы» вошли в научную и методическую литературу, в учебники, в инструкторные материалы.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 46. Ч. I. С. 229.

Имеются по меньшей мере три группы факторов, лежащих в основе современного этапа системных исследований организации управления.

Во-первых, это факторы развития самого объекта исследований — народного хозяйства, его звеньев, элементов. Растет масштабность решаемых задач и вовлекаемых ресурсов, усложняются все виды связей и взаимодействий объектов, увеличиваются динамизм, научно-техническая, производственная и информационная сложность систем, растет цена принимаемых решений и, следовательно, цена допускаемых ошибок.

Во-вторых, это факторы развития самой науки, определяемые объективной потребностью интеграции специализированных отраслей знаний. Интеграционные процессы в науке порождают новые, нестандартные проблемы, требуют адекватных методов, междисциплинарных форм исследований.

В-третьих, изменения в самом субъекте исследования и его инструментарии. Существенный рост уровня знаний не только в специальных, но и в смежных областях, возможности сбора и обработки огромных массивов информации позволяют на деле обеспечить переход от традиционных методов субъективных суждений и оценок к методам научного обоснования решений, к количественно-качественному моделированию и оценкам.

Среди активно развиваемых направлений системных исследований ключевое значение имеет проблематика управления народным хозяйством. Именно в 70-е и 80-е годы, ставшие периодом широкомасштабных изменений в управлении экономикой, резко возросла потребность в системных исследованиях многообразных и сложных проблем организации управления.

В организационных системах, одной из разновидностей которых является производственно-хозяйственная организация, реализуются многообразные отношения — материально-вещественные, технико-технологические, производственно-экономические, социально-психологические, политико-идеологические. Эти системы являются целостными, имеют многоцелевой характер, отличаются высокой сложностью. Задача их построения и планомерного управления и есть задача системного подхода, опирающегося на теоретические основы марксистско-ленинской материалистической диалектики.

Новое в использовании системной методологии состоит в первую очередь в том, что утверждается количественно-качественный подход к использованию сложных объектов и явлений, преодолевается односторонность и ограниченность чисто формального аппарата, первостепенное значение приобретает изучение «человеческого фактора» в системах управления и путей его всемерной активизации, расширяется использование логико-психологических и человеко-машинных процедур в системных исследованиях.

В полном соответствии с объективными требованиями современного этапа ускоренного социально-экономического развития

и новыми возможностями, открываемыми широким использованием достижений науки и техники, курс Коммунистической партии Советского Союза по вопросам развития системы управления народным хозяйством четко выражен в материалах и решениях XXVII съезда КПСС и в уже принятой после съезда крупномасштабной системе мер по перестройке управления социалистической экономикой, которая характеризуется всесторонним охватом главных направлений совершенствования хозяйственного руководства. Эта система мер опирается на закономерности развития социалистической экономики в целом и на специфические закономерности, свойственные развитию собственно управления общественным производством. Речь идет о демократическом централизме и основанном на нем рациональном соотношении централизации и децентрализации, всестороннем расширении участия трудящихся в управлении. Важную роль играет обеспечение единства и целостности системы управления, органической взаимозависимости ее элементов — планирования, экономического механизма, организационной структуры и др. Принципиальное значение имеют обоснованное соотношение стратегических и оперативных функций и задач в системах управления, органическое сочетание линейно-функционального и программно-целевого подходов к управлению.

Применительно к конкретным условиям разработки и внедрения в народном хозяйстве целостной системы управления системный подход означает взаимосвязанные меры по развитию централизованного планирования, экономических рычагов и стимулов, организационной структуры управления, улучшению взаимодействия между всеми звеньями единого народнохозяйственного комплекса, эффективному сочетанию прав и ответственности управленческих органов, рациональному распределению их функций. Эти меры нацелены на решительный переход народного хозяйства на интенсивный путь развития, ускорение научно-технического прогресса, наиболее полное удовлетворение потребностей народного хозяйства и населения.

Основные направления перестройки хозяйственного механизма предусматривают, с одной стороны, укрепление, совершенствование и повышение действенности централизованного планового руководства экономикой и, с другой — расширение границ самостоятельности объединений и предприятий, перевод их на самофинансирование и самоокупаемость, повышение их ответственности за конечные результаты, преодоление практики мелочной опеки и вмешательства центра в оперативную деятельность нижестоящих хозяйственных звеньев. Необходимо перейти к экономическим методам руководства на всех уровнях народного хозяйства, придать управлению современные организационные структуры с учетом тенденций концентрации, специализации и кооперирования производства, обеспечить оптимальное сочетание отраслевого и территориального управления хозяйством. Особое значение партия придает осуществлению

всесторонней демократизации управления, повышению в нем роли трудовых коллективов, усилению контроля снизу, подотчетности и гласности в работе хозяйственных органов.

Отмеченные выше направления перестройки форм и методов хозяйствования в предстоящий период в совокупности отражают системный подход к совершенствованию управления, комплексный, взаимосвязанный характер как осуществляемых, так и намечаемых мероприятий. Подобная же комплексность должна быть характерна и для развития, рационализации отдельных элементов единой системы управления.

Если обратиться, например, к организационным проблемам управления, то на современном этапе они могут быть сведены к трем основным группам:

1) соотношение централизации и децентрализации в управлении, т. е. четкое разграничение функций, прав и ответственности по всей иерархии управления на базе существенного повышения хозяйственной самостоятельности основного звена — предприятий и объединений — во всех сферах экономики;

2) межотраслевая координация, кооперирование и взаимодействие органов управления при решении общих задач в народнохозяйственном, региональном и программном разрезах;

3) рациональное построение работы аппарата управления с использованием эффективных форм организации труда, методов принятия решений, структур управления, новейших средств обработки и передачи информации, контроля исполнения.

Этот триединый комплекс охватывает вертикаль управления, горизонталь управления и собственно построение аппарата. Он и есть объект анализа и проектирования применительно к организационным системам разных типов.

Фундаментом этого комплекса являются предприятия и объединения, организационный облик которых должен постоянно развиваться и совершенствоваться. Всестороннее укрепление и перестройка основного звена общественного производства — предприятий и объединений — опираются на процессы концентрации производства, которые объективно сопровождаются процессами интеграции управления, повышающимся уровнем комплексности управления, что в свою очередь призвано обеспечить организационные условия для большей самостоятельности хозяйственных организаций, для эффективного сочетания централизации и децентрализации в управлении. Среди всех организационных форм обобществления В. И. Ленин особое внимание уделял трестам — крупным производственным комбинатам. Особо он подчеркивал их роль в ускорении технического развития и в снижении издержек производства. «Коммунизм, — писал он, — требует и предполагает наибольшую централизацию крупного производства во всей стране»¹.

¹ Ленин В. И. Поли. собр. соч. Т. 36. С. 392.

В ряде отраслей промышленности (автомобильной, газовой, нефтяной, угольной и некоторых других) созданы крупнейшие производственные комплексы, в состав которых входят десятки заводов, фабрик и организаций с численностью работающих, достигающей многих десятков тысяч человек. Такие крупномасштабные производственно-хозяйственные системы должны быть наделены широкими правами и ответственностью в деле непосредственного руководства производством, включая изучение потребности и спроса на продукцию, формирование планов и производственных программ, распределение фондов материально-технических ресурсов, управление научно-техническим прогрессом, руководство финансово-экономической деятельностью. Много в этом направлении уже сделано, но еще предстоит большая работа по формированию подобных систем в экономике.

Необходимо завершить процесс концентрации производства в крупных объединениях и на предприятиях и на деле соединить в этих образованиях науку с производством. Для решения данной задачи следует использовать разные пути и в зависимости от конкретных условий создавать объединения разных типов — производственные, научно-производственные, производственно-торговые, аграрно-промышленные, инженерные и технологические центры, межотраслевые комплексы, внедренческие фирмы и т. п. В каждом случае необходимо выбирать наиболее подходящую структуру управления.

Основная тенденция внутреннего организационного развития объединений разных типов состоит в том, что протекающие в них интеграционные процессы позволяют объединить различные сферы деятельности и производства в производственно-хозяйственные комплексы на основе их технологической и территориальной общности, добиться концентрации и централизации научно-технической базы, более тесного технологического и организационного соединения науки, производства и сбыта продукции.

При этом важно опираться также на высокоспециализированные средние и мелкие предприятия с различным характером производства — от массового до индивидуального, выпускающие разнообразную продукцию межотраслевого назначения. Простая организационная структура этих предприятий позволяет гибче и быстрее реагировать на изменение потребностей в средствах производства и предметах потребления.

За последние десятилетия нашей экономике не удалось полностью и эффективно решить проблему мелких предприятий, которые непосредственно работают на нужды населения и обеспечивают деятельность крупных предприятий. В то же время длительное время для их развития не выделялись необходимые капитальные вложения, современное оборудование и другие технические средства, они слабо обеспечивались квалифицированными кадрами. Предстоит поднять эту проблему на уровень общегосударственной, организационно укрепить деятельность

мелких предприятий путем их включения там, где это целесообразно, в крупные производственные комплексы, в объединения мелких предприятий или развития кооперированных форм.

Сейчас недостаточно применяется территориальный принцип при формировании отраслевых производственных объединений (прежде всего в машиностроении, горно-добывающей промышленности, строительстве, лесной и целлюлозно-бумажной промышленности) и межотраслевых. Причем отраслевая принадлежность, как это неоднократно подчеркивалось в партийных документах, не должна служить препятствием для формирования единых комплексов, так как именно единство их научно-технической, технологической базы, централизация вспомогательного и обслуживающего производства являются главными источниками высокой экономической эффективности. Предприятия и объединения всех отраслей должны иметь право на создание на договорной основе совместных предприятий, организаций и объединений, централизованно занимающихся определенной производственно-хозяйственной деятельностью в интересах кооперирующихся сторон и обеспечивающих более эффективное использование ресурсов.

В производственно-хозяйственных системах, каковыми являются различные формы основного звена — объединения и предприятия, — задачей принципиальной важности становится использование выработанных наукой и практикой управления рациональных форм и методов построения и деятельности аппарата управления. Среди них можно назвать следующие: отделение стратегических и координационных функций от оперативного управления; сочетание функционального и программно-целевого управления; комплексная увязка всех видов деятельности на основе распределения ответственности и процедур принятия решений; развитие функций прогнозирования, оценок и анализа; создание организационных условий для хозрасчетных отношений внутри комплекса и др.

Как показывает опыт, в процессе развития организационных структур аппарата управления в условиях расширения хозяйственной самостоятельности предприятий перспективными являются такие решения, которые предусматривают централизацию функционального руководства и освождение производственных звеньев от функциональной работы; децентрализацию линейного руководства производственной деятельностью; концентрацию обслуживания производства в крупных линейно-функциональных блоках с наделением их хозрасчетной ответственностью за конечные результаты деятельности и использование выделенных ресурсов. Существенный эффект может быть обеспечен благодаря использованию матричных структур, усилению координационно-штабных звеньев при одновременном сокращении числа уровней управления.

Дальнейшее развитие организационных форм управления непосредственно связано с тем, что возрастающие общественные

потребности должны удовлетворяться при сокращающихся возможностях экстенсивного расширения производства. В этих условиях системность в организации управления производством становится необходимой предпосылкой его интенсификации, решения на этой основе крупных социально-экономических задач. Одним из ее проявлений является, в частности, нахождение оптимального соотношения организационных, экономических и социальных критериев при решении задач управления социалистическим производством.

Весьма важно в ближайшее время завершить укрепление производственно-хозяйственных организаций и образование их комплексов. Решительно повысить ответственность основного звена управления за выполнение номенклатурно-договорных обязательств и наиболее эффективное использование ресурсов, на деле обеспечить расширение его хозяйственной самостоятельности.

Решение многих вопросов организации основного звена промышленного производства теснейшим образом переплетается с определенным влиянием, которое оказывают объединения на всю систему отраслевого управления, на характер взаимодействия и взаимозависимости его элементов. Образование объединений разных типов выдвинуло проблему соотношения централизации и децентрализации в отраслевом управлении, рационального распределения функций между министерствами, объединениями и самостоятельными предприятиями. Организационная перестройка работы предприятий и объединений, расширение их хозяйственной самостоятельности и ответственности по-новому ставят вопросы о месте, функциях и составе отраслевых министерств, методах их работы. Министерства освобождаются от огромной неэффективной работы по распределению средств между предприятиями, изъятию их у хорошо работающих предприятий и передаче отстающим, от необоснованного вмешательства в их текущую деятельность.

В большей мере, чем когда-либо ранее, они имеют теперь возможность сосредоточиться на решении ключевых технических и экономических проблем развития отраслей, на выполнении функций преимущественно стратегического характера. Речь идет, в частности, о перспективном и пятилетнем планировании, а также о прогнозировании, выработке технической политики, распределении и наиболее эффективном освоении капитальных вложений, размещении, специализации и кооперировании производства в отрасли.

В работе отраслевых министерств на первый план должны выйти задачи, связанные с обеспечением перевода производства на интенсивный путь развития, с коренным повышением технического уровня продукции. Деятельность министерств необходимо концентрировать на разработке перспективных планов технического перевооружения и реконструкции, проведении аттестации продукции отрасли, оказании научно-технической

помощи предприятиям, улучшении структуры производства на основе специализации и кооперирования. Важнейшей их задачей в области планирования становится организация разработки контрольных цифр, экономических норм и нормативов длительного действия.

Переход в новых условиях хозяйствования на использование единых экономических нормативов, определяющих взаимоотношения предприятий отрасли с государственным бюджетом, требует усиления внимания к отстающим предприятиям. На министерства должна быть возложена ответственность за разработку и осуществление специальных мер по повышению технического уровня, специализации, улучшению организации производства на таких предприятиях, с тем чтобы реально подтягивать их до уровня передовых трудовых коллективов отрасли. Целесообразно разработать систему мер по усилению экономической заинтересованности и ответственности аппарата министерств за результаты работы отрасли в целом.

Во всей работе по улучшению руководства народным хозяйством важное место занимают преодоление ведомственных и местнических тенденций, ликвидация перегрузки управленческих органов из-за большого числа подчиненных звеньев, устранение недостатков в распределении полномочий и ответственности между разными уровнями управления. Излишние звенья в структуре управления порождают параллелизм и дублирование в работе.

В настоящее время определились основные направления совершенствования структур управления отдельными отраслями промышленности в зависимости от характера производимого продукта и связей с потребителями. В отраслях, где преобладают устойчивые технологические процессы и выпускаются крупные серии однотипной продукции, ведущими тенденциями являются развитие и упрощение централизованной структуры (уменьшение звенности, укрупнение основного звена, централизация функций и т. д.). К таким отраслям относятся энергетика и электрификация, черная и цветная металлургия, угольная, нефтеперерабатывающая и нефтехимическая промышленность, геология. В условиях большого разнообразия технологий, максимальной привязки производства конечного продукта к потребителю (в отраслях, производящих предметы потребления) пробивает себе дорогу тенденция повышения роли местных звеньев структуры управления. Недостаточный учет этого условия, как показывает практика, зачастую ведет к существенному снижению эффективности производства.

Организационные изменения в отраслевом управлении должны обеспечить постепенный переход в отраслях преимущественно на двухзвенную систему управления: министерство — производственное (научно-производственное) объединение или предприятие. Одновременно упраздняются всесоюзные (республиканские) промышленные объединения, если они не оправдали

себя на практике. При необходимости создаются главные производственные управления (главки) министерств, обеспечивающие непосредственное руководство предприятиями, или крупные производственно-хозяйственные комплексы. Необходимо исключить дублирование работы главков с функциональными подразделениями и не допускать со стороны этих управлений мелочной опеки подчиненных предприятий. В результате этого численность работников среднего звена управления, как показывает практика, можно уменьшить примерно на одну треть.

Такая перестройка направлена на то, чтобы упростить аппарат отраслевого управления, ликвидировать дублирование функций, дать руководителям производственных объединений возможность самостоятельно решать находящиеся в их компетенции вопросы и нести полную ответственность за результаты работы. Во многих отраслях промышленности (нефтяной, газовой, угольной, металлургической, машиностроении) уже приняты новые генеральные схемы управления; предприятия, находящиеся в прямом подчинении министерств, выпускают от одной до двух третей основной продукции. Перестраиваются структуры управления в отраслях строительства, транспорта, в непроизводственной сфере.

Конечно, переход на новые генеральные схемы управления не решает всех поставленных задач. Предстоит еще немало сделать для рационализации организационных структур управления на всех уровнях управления народным хозяйством.

Централизация многих управленческих функций в специализированных подразделениях министерств, переход министерств к непосредственному руководству производственными и научно-производственными объединениями требуют новых решений для улучшения организационной структуры центрального аппарата. Этот аппарат в своей работе должен опираться не столько на административные рычаги воздействия, сколько на экономические нормативы, стандарты, методические и организационные регламентирующие документы.

В комплексном учете всех сторон управления состоит одно из проявлений системности. Ни одна из мер в области управления не может рассматриваться в отрыве от другой. Особенно остро эта проблема встала в связи с проводившимся в народном хозяйстве крупномасштабным экономическим экспериментом. Один из главных уроков этого эксперимента состоит в том, что экономические условия требуют адекватных организационных форм. Нельзя внедрять новые экономические условия в старые формы организации. В настоящее время эта проблема, требующая подлинно системного решения, стала ключевой во всей работе по совершенствованию системы управления производством.

В современных условиях необходимо одновременное и взаимосвязанное развитие собственно экономического механизма и его организационно-управленческого обеспечения. А это

означает, что расширение хозяйственных прав предприятий и объединений должно сопровождаться: а) четким разграничением и распределением функций, прав и ответственности в рамках всех уровней хозяйствования; б) внедрением рациональных процедур, этапов и правил разработки, установления и контроля плановых заданий; в) созданием механизмов и юридических гарантий в реализации предоставленных предприятиям и объединениям прав; г) установлением эффективной системы отношений как по вертикали (отрасль), так и по горизонтали управления (местные органы, банк, органы Госснаба и др.). Это и есть организационные предпосылки эффективного хозяйствования.

В этой связи следует подчеркнуть, что осуществляемые в настоящее время важные меры, направленные на усиление заинтересованности предприятий в повышении эффективности производства, должны сочетаться с рациональным распределением функций, прав и ответственности в производственно-хозяйственных организациях. С этой целью в действующих схемах отраслевого управления предстоит устранить дублирование задач и функций, их противоречивость, излишнюю централизацию, сложные процессы принятия решений. Все действующие положения и инструкции, касающиеся деятельности предприятий, объединений (комбинатов), научно-производственных объединений, министерств, должны быть приведены в полное соответствие с Законом СССР о государственном предприятии (объединении) (проект), друг с другом с устранением какого-либо дублирования, противоречивости и нечетких установок. Важную роль в этом деле призваны сыграть уже принятые решения о введении новых условий хозяйствования, а также все нормативные акты и положения, которые должны быть разработаны на их основе.

Новые практические шаги в деле дальнейшего развития организации управления, как показывают исследования, должны быть направлены на то, чтобы в кратчайшие сроки обеспечить:

реальное повышение роли производственных объединений (предприятий) во всей системе управления общественным производством и усиление их ответственности за достижение конечных народнохозяйственных результатов;

завершение процесса формирования экономически эффективных крупных производственных объединений, включая их создание на межотраслевой основе независимо от ведомственной принадлежности;

укрепление и дальнейшее развитие высокоспециализированных самостоятельных предприятий, в том числе средних и мелких, способных гибко реагировать на изменения спроса, эффективно использовать трудовые и материальные ресурсы;

ликвидацию дублирования и параллелизма в работе аппарата на разных уровнях управления, переход преимущественно на двух- и трехзвенную структуру управления.

И в научном, и в практическом отношении весьма важно определить сущность и установить границы хозяйственной самостоятельности первичного звена социалистического народного хозяйства — предприятий и объединений. Необходимо эти границы очертить не только по производственно-хозяйственной организации, но и по конкретным сферам хозяйственной деятельности — планированию, распределению и использованию ресурсов, простому и расширенному воспроизводству, техническому развитию, материальному стимулированию, организации управления. Не менее важно исследовать проблему рациональной звенности в управлении (с распределением функций, прав и ответственности), упорядочения всей системы отношений в процессе производственно-хозяйственной деятельности. С этим же связана и задача обеспечения правовых гарантий по соблюдению установленных схем управления, прав, полномочий и процедур.

Особо сложными являются задачи «стыкового» характера — межведомственные, межотраслевые, межтерриториальные. Здесь нужны новые качественные формы, позволяющие вырваться из узких рамок ведомственности. Только таким образом может быть преодолен образовавшийся организационный дисбаланс между технологически связанными и кооперирующимися производителями, между производителями и потребителями, планово-распорядительными и исполнительными органами, отраслевым и территориальным управлением, звеньями единых народнохозяйственных комплексов, участниками реализации программ.

Сейчас предпринимаются важные практические меры для интеграции отраслевого управления, отработки организационного и экономического механизма взаимодействия групп отраслевых органов, отвечающих за удовлетворение одной и той же потребности народного хозяйства или имеющих общие технические и технологические проблемы, производственные процессы. Принципиальное значение в этом плане имеют вопросы организации управления группами однородных и взаимосвязанных отраслей, требующих особой координации.

До последнего времени не существовало организационных форм управления, которые призваны координировать взаимодействие отраслей, входящих в крупные народнохозяйственные комплексы (агропромышленный, топливно-энергетический, машиностроительный, строительный и другие). Ныне органы межотраслевого управления уже функционируют. Задача состоит в том, чтобы они на деле обеспечивали максимально согласованное и эффективное решение многочисленных межведомственных производственных, научно-технических и экономических задач.

В 1985 г. были образованы Бюро Совета Министров СССР по машиностроительному комплексу и Государственный агропромышленный комитет СССР, ставшие центральными органами по руководству группами соответствующих взаимосвязан-

ных отраслей. В 1986 г. созданы Бюро Совета Министров СССР по топливно-энергетическому комплексу, Государственный строительный комитет СССР. Единые органы управления комплексами функционируют с учетом входящих в них отраслей, а также решаемых ими народнохозяйственных задач. Главным назначением этих органов является развитие производств, входящих в комплекс, и превращение их в высокоразвитую базу, способную полностью удовлетворить потребности народного хозяйства в соответствующих видах продукции. Они должны обеспечить также согласованное развитие отраслей и комплексное решение межотраслевых проблем, осуществление единой научно-технической и инвестиционной политики, развивать производственную и научно-техническую кооперацию между отраслями комплексов, превращение их в единую целостную систему. Указанные органы призваны обеспечивать высокий технический уровень выпускаемых изделий, внедрение в производство достижений науки и техники, новых материалов и технологий, распространение передового опыта.

В крупных межотраслевых комплексах должны получить широкое распространение:

межотраслевые и многофункциональные производственные и научно-производственные объединения, инженерные и технологические центры с включением в их состав предприятий и организаций различного ведомственного подчинения;

производственные предприятия и объединения, обеспечивающие комплексное обслуживание организаций разных ведомств—изготовление продукции межотраслевого применения, ремонт технологического оборудования, изготовление инструментов, приспособлений и оснастки, производство счетных и делопроизводственных работ и т. п.;

концентрация производства однородной продукции на предприятиях и в объединениях профильных министерств путем включения в их состав соответствующих производственных организаций и мощностей других ведомств.

Использование принципа системности должно обеспечить разработку рациональных организационных механизмов и процедур управления комплексными народнохозяйственными программами—социально-экономическими, производственными, научно-техническими. Важнейшие программы двенадцатой пятилетки имеют целый ряд особенностей, требующих системного подхода к управлению. Такие программы носят многоцелевой характер, направлены на одновременное решение широкого круга задач, рассчитаны на длительные сроки и связаны с крупными капиталовложениями. Их структура включает ряд связанных между собой, но вместе с тем относительно самостоятельных подпрограмм. Иначе говоря, это программы межотраслевого и межведомственного характера.

Рассматривая систему факторов, воздействующих на эффективность совершенствования управления общественным произ-

водством, следует первостепенное внимание уделить рассмотрению производственно-хозяйственных организаций как социальных систем. На всех этапах процесса управления человек и его отношения в коллективе играют решающую роль. Из этого и вытекает объективная необходимость повышать роль и инициативу трудовых коллективов в управлении и планировании, роль воспитания работников в духе сознательного и творческого отношения к труду, высокой общественной и производственной активности.

С одной стороны, процесс труда занимает центральное место при выполнении материально-производственных функций, что делает людей основным объектом управления, с другой — в деятельности руководящих и инженерно-технических работников, подготавливающих и принимающих решения, субъективно опосредуются все реальные процессы производства и управления.

Управление советской экономикой носит глубоко социальный характер, поскольку служит целям преобразования всей совокупности общественных отношений на социалистических началах. Именно с учетом этого постоянно расширяется демократическая база управления, обеспечивается эффективное участие трудящихся в производственно-хозяйственной деятельности путем дальнейшего распространения и развития практики самоуправления в низовых звеньях и бригадной организации производства, превращения коллективного подряда в одну из основных форм отношений органов управления с трудовыми коллективами.

Дальнейшее развитие и совершенствование организации производства, труда и управления повышают социально-экономическую роль трудовых коллективов. В свою очередь процесс демократизации способствует совершенствованию организации производства и труда, эффективному выполнению народнохозяйственных планов, повышению качества работы. В современных условиях глубокий смысл приобретают слова В. И. Ленина о том, что развитие демократизма будет «оказывать свое влияние и на экономику, подталкивать ее преобразование... Такова диалектика живой истории».

Степень активности трудящихся во многом зависит от ряда факторов: от уровня организации труда и удовлетворенности работников трудовой деятельностью; характера взаимоотношений в коллективе, его социально-психологического климата, стиля работы руководителя; состояния воспитательной работы в коллективе; морального и материального стимулирования и др. Это важные предпосылки дальнейшего развития различных форм участия трудящихся в управлении производством. Для роста творческой активности работников важное значение имеют расширение круга выполняемых ими функций, преодоление профессиональной узости и ограниченности, функциональ-

¹ Ленин В. И. Поли. собр. соч. Т. 33. С. 79.

ная гармонизация личности путем перемены трудовых функций и совмещения профессий, что обусловлено изменением характера и условий производства, усилением специализации, возрастанием степени автоматизации трудовых процессов.

Говоря о диалектике формальных и неформальных отношений, необходимо иметь в виду и такой аспект, как искоренение бюрократизма и формализма. Известно, что сущность бюрократии заключается в доминировании формы над содержанием. К. Маркс писал, что бюрократия «вынуждена... выдавать формальное за содержание, а содержание — за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, или канцелярские задачи — в государственные»¹. Вовлечение трудящихся в управление производством является поэтому одним из действенных средств преодоления извращений стиля руководства, борьбы против бюрократизма.

Социальное равенство, являясь важным преимуществом советского строя, ставит немало сложных задач перед руководителями трудовых коллективов, так как в современных условиях авторитет руководителя зависит не от его должностного положения, а в решающей степени опирается на тесную связь с массами, реальное удовлетворение их материальных, профессиональных и духовных запросов. Наряду с общим влиянием социальных факторов на возрастание роли руководителей и требований к ним непосредственно воздействуют объективные тенденции увеличения масштабов и сложности общественного производства, высокие темпы и характер научно-технического развития, интеграция специализированных видов деятельности, отраслей и производств. Из этого и вытекают предстоящие задачи по воспитанию и повышению квалификации управленческих кадров, по развитию их творческой инициативы и деловитости, по усилению их ответственности за достижение намеченных конкретных результатов и качество работы. Сочетание науки и искусства управления, диалектическое единство между субъектом и объектом управления, наиболее полное применение на практике ленинского стиля руководства — таковы важнейшие направления повышения уровня управленческой деятельности.

В настоящее время с учетом сложившихся объективных условий особую роль играет комплексный, системный характер взаимосвязанных мер, касающихся отраслевого, межотраслевого и территориального управления и планирования, развития хозяйственного механизма, управления крупными народнохозяйственными программами, расширения участия трудящихся в управлении. Ни одну из указанных сфер управления нельзя рассматривать в отрыве от другой. Именно в учете всех этих сторон управления и состоит сознательная, творческая роль системного подхода.

¹ Маркс К., **Энгельс** Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 271.