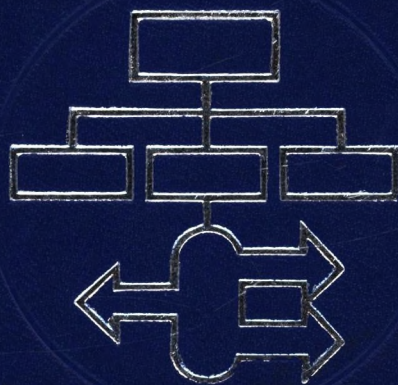


ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ
СТРУКТУРЫ
УПРАВЛЕНИЯ
ПРОИЗВОДСТВОМ



ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВОМ

Под общей редакцией
профессора Б. З. МИЛЬНЕРА

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЭКОНОМИКА»

Москва — 1975

ВВЕДЕНИЕ

Совершенствование управления народным хозяйством является одной из важнейших и актуальных задач экономической политики нашей партии. В намеченной XXIV съездом КПСС программе развития и улучшения хозяйственного механизма страны этому вопросу было уделено особое внимание. Наряду с повышением уровня планирования, усилением экономических стимулов и более широким участием трудящихся в принятии решений эта программа предусматривает совершенствование всей организационной структуры управления.

Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев в докладе на XXIV съезде партии указывал на важность усиления концентрации производства, органического соединения его с достижениями науки, устранения многоступенчатости в управлении, борьбы с любыми проявлениями узковедомственного и местнического подхода, на необходимость последовательного проведения ленинского принципа индивидуальной ответственности каждого руководителя за порученное ему дело.

Осуществляемые ныне мероприятия по улучшению управления экономикой ориентированы на быстрое и эффективное достижение всех этих целей. Работа ведется с учетом объективных экономических законов социализма, в том числе закона соответствия производственных отношений характеру и уровню развития производительных сил. При этом, как и во всех предшествовавших периодах, интересы упрочения и умножения социалистической собственности являются принципиальной основой развития системы управления народным хозяйством нашей страны. Именно это определяет сущность, характер действия и неизменность присущих социалистической системе ленинских принципов организации управления народным хозяйством, таких принципов, как демо-

критический централизм, плановость, единство политического и хозяйственного руководства, развитие инициативы народных масс и социалистическое соревнование, сочетание материальных и моральных стимулов к труду при обеспечении ведущей роли общественных интересов в развитии производства, правильный подбор и расстановка кадров, контроль и проверка принятых решений.

Перед каждой организацией, каким бы видом деятельности она ни занималась и к какой бы отрасли народного хозяйства ни относилась, стоит задача совершенствования структуры управления. Это — непрерывный процесс определения наилучших для данных условий организационных форм, облегчающий принятие решений, координацию действий, передачу нужной информации, а также рациональное распределение ответственности и полномочий. Проектирование организаций и их постоянное развитие столь же важны и ответственны, как задачи технического развития, планирования производства, финансирования, учета, снабжения, сбыта и др. Особенность данного вида деятельности состоит в том, что она является «сквозной», интегрированной, затрагивающей интересы всей организации в целом. Для выполнения данной задачи нужны подготовленные специалисты-организаторы, а не реорганизаторы, умеющие лишь по наитию составлять новые комбинации из прежних административных элементов.

Научная разработка теоретических, методологических и практических вопросов построения и функционирования организационных структур управления приобретает особую актуальность в связи с укрупнением предприятий, созданием производственных объединений (комбинатов), всесоюзных и республиканских промышленных объединений. В этой большой и ответственной работе, знаменующей новый этап в развитии системы управления народным хозяйством, важно избежать формализма и шаблона. Нельзя сводить дело только к тому, чтобы механически увеличивать число крупных предприятий, объединять заводы, научные и проектные институты в какой-то комплекс. Главное в том, чтобы структура объединений, вся система управления ими обеспечивали органическое единство науки, техники и организации производства в интересах ускорения научно-технического прогресса. Именно на это нацеливают нашу практику решения XXIV съезда партии. Каждое объединение еще до своего создания должно стать объектом всестороннего организационного проектирования.

Центральным вопросом создания объединений как сложных производственно-хозяйственных систем должно стать преодоление ведомственных и административных барьеров, переход к комплексным организационным формам межотраслевого и межведомственного характера. Объединения могут иметь высокую

степень самостоятельности, особый порядок финансирования, обладать правами в области планирования и организации производства, сочетания научной и производственной деятельности и т. п., однако эффективность планового руководства хозяйством в наши дни прямо и непосредственно зависит от того, насколько успешно мы будем сочетать эту хозяйственную самостоятельность объединений с их полной и безраздельной ответственностью за выполнение перспективных и текущих планов, с усилением общего централизованного планового управления и контроля. При этом на всех уровнях структура управления должна выступать как организационная форма, активно обеспечивающая соединение науки и производства.

До последнего времени в научных исследованиях по вопросам управления проблема формирования структур не получала должного освещения, в лучшем случае рассматривались лишь отдельные ее аспекты, без взаимосвязи между ними. Отсутствие пригодной методики анализа и проектирования организационных структур управления приводило на практике к тому, что формирование структур осуществлялось на базе схем и штатов, отражавших усредненные показатели существующих организаций, и сложившегося в течение ряда десятилетий набора функциональных и линейных органов. Иными словами, проектирование и конструирование организационных структур управления в отличие от технических систем больше опиралось на опыт, аналогию, привычные схемы и, наконец, интуицию, чем на строгую технологию, базирующуюся на научных методах организационного проектирования. В результате на структуру новых организаций, независимо от стоящих перед ними задач, механически переносились действующие формы управления — без устранения их недостатков, без анализа пригодности в изменившихся условиях. Проектирование сложнейшего из всех существующих механизмов — структуры управления — до сих пор часто возлагалось на тех, кто контролирует лишь штатную дисциплину, а не на специалистов, владеющих методологией формирования организационных систем.

Современные предприятия и объединения характеризуются большим и сложным разнообразием способов соединения материальных, трудовых и финансовых ресурсов, сочетанием многих видов разнородной деятельности и функций. Поэтому не только их создание, но и проектирование механизма и анализ управления ими должны опираться на методологию системного подхода. Такой подход предусматривает в первую очередь формирование всей системы целей, для достижения которых созданы данные предприятия или объединения, а затем уже проектирование звеньев управления, ориентированных на достижение установленных

целей. Таким образом, сначала — цель, а затем — механизм для ее достижения.

Практика дает немало примеров, когда вопрос о целях социалистических хозяйственных организаций понимается слишком упрощенно. Известно, что некоторые хозяйственники считают выполнение плана по количеству продукции своей главной целью и при этом мало заботятся о ее качестве. Зачастую обеспечивается и то, и другое, но слишком дорогой ценой, и не вносится вклад в создание необходимых накоплений и, следовательно, в расширенное социалистическое воспроизводство. Наконец, некоторые предприятия работают весьма эффективно относительно показателей выпуска продукции, но при этом не обеспечивают должного технического прогресса в тех отраслях, где используется их продукция. Являясь ячейками социалистического общества, наши хозяйственные организации решают широкий комплекс социальных задач. «Только в коллективе,— указывали К. Маркс и Ф. Энгельс,— индивид получает средства, дающие ему возможность всестороннего развития своих задатков...»¹ Совершенно очевидно, что одной из важнейших функций социалистических хозяйственных организаций становится формирование и совершенствование социально-экономических отношений, постоянный анализ и удовлетворение личных и коллективных интересов трудящихся.

Таким образом, хозяйственная организация — это многоцелевая система. Ее отдельные звенья должны быть с самого начала построены и согласованы таким образом, чтобы обеспечить достижение всего комплекса целей данного предприятия. При этом именно сама структура управления должна выступать как механизм, обеспечивающий реализацию установленных целей. Все детали и узлы этого механизма, каждая ячейка должны быть ориентированы на достижение установленных целей. В этой связи принципиальную важность приобретает формирование конкретных взаимосвязанных задач для каждого подразделения хозяйственной организации исходя из его планируемого вклада в достижение общей цели.

Новые возможности для изучения и рационального построения структур управления открываются в связи с внедрением методов организационного и математического моделирования, позволяющих системно описывать и оптимизировать функционирование и развитие организаций. Наряду с этим важную роль начинают играть ЭВМ и создаваемые на их основе информационно-вычислительные системы. Разработка автоматизированных систем уп-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 3, с. 75.

правления (АСУ) по-повому ставит ряд проблем эффективной организации управленческой деятельности. Опыт показывает, что не организация и процесс управления, не характер решений и система ответственности должны приспособливаться к автоматизированным системам, а, наоборот, созданию АСУ должны предшествовать рационализация управления, установление системы прав, ответственности, взаимосвязей в структурах управления предприятиями, объединениями, отраслями народного хозяйства.

В условиях высокого уровня концентрации производства и нарастающих темпов научно-технического прогресса нельзя мириться со сложившимися организационными схемами управления, при которых и стратегические и оперативные функции возлагаются практически целиком на высшие звенья управления. Такие структуры управления стали тормозить развитие техники и экономики производства, поскольку они неизбежно замедляют и усложняют принятие решений по узловым, перспективным вопросам. Именно поэтому актуальным становится пересмотр некоторых прежних соотношений централизации и децентрализации в управлении производством. Опыт показывает, что в нынешних условиях эффективность организации быстро снижается, по мере того как командные каналы становятся перегруженными, а пункты принятия решений оказываются удаленными от сферы оперативной деятельности. Это предопределяет объективную необходимость ликвидации многозвенности в структуре управления, устранения излишних объемов информации, налаживания четкой координации и связи между элементами структуры, конкретизации прав и ответственности по всем уровням и звеньям.

Как теоретические разработки принципов современных систем управления, так и опыт передовых предприятий подводят к выводу, что высший уровень управления хозяйственными организациями должен быть ориентирован в первую очередь на разработку и принятие крупных производственно-хозяйственных и научно-технических решений, т. е. на определение стратегических направлений развития организаций. Такой подход исключительно важен с точки зрения оперативного учета особенностей развития науки и техники, однако он возможен при условии наличия сильного среднего уровня управления с большими правами и большой ответственностью за обеспечение оперативной деятельности организации в целом и отдельных ее звеньев. Разграничение стратегических и оперативных задач призвано способствовать повышению четкости работы и слаженности всего хозяйственного механизма, всех его звеньев. «Каждое звено управленческой системы,— говорил Л. И. Брежнев в Отчетном докладе ЦК КПСС XXIV съезду партии,— должно заниматься своим делом, с тем чтобы более

высокие инстанции не загромождались массой текущих дел, отвлекающих их от крупных проблем, а низшие могли оперативно решать вопросы, входящие в их компетенцию»

Не менее важен и другой момент, который должен найти свое конкретное воплощение во всех современных системах управления. Возросшие темпы развития науки, техники и экономики требуют усиления во всех звеньях и ячейках управления функций прогнозирования, оценок и анализа. Между тем практика показывает, что выполнение повторяющихся рутинных задач, как правило, поглощает основное время управленческого персонала на всех уровнях, затрудняет, относит на второй план анализ происходящих процессов, тенденций, т. е. ограничивает возможности извлечения уроков из накапливаемого опыта, отбор и своевременное внедрение всего передового. Вот почему важно предусматривать такие организационные решения, которые обеспечивали бы в каждом подразделении и в масштабе всей организации регулярное осуществление функций прогнозирования, оценок и анализа. При этом, естественно, должна полностью учитываться специфика разных видов производственно-хозяйственной, научно-технической и социальной деятельности.

Особое место среди общих принципов построения современных систем управления принадлежит сочетанию вертикальных и горизонтальных каналов регулирования хозяйственной деятельности. Известно, что широко применяющиеся ныне на промышленных предприятиях и в объединениях структуры управления базируются почти исключительно на линейно-функциональном разделении труда и построены по вертикальной иерархии. В силу своей предметной и функциональной специализации такие структуры эффективно действуют в условиях предприятий средних масштабов, ориентированных на выпуск ограниченной номенклатуры несложных в техническом отношении товаров. Однако они организационно не приспособлены к решению комплексных задач, поскольку при этом ответственность за достижение конечной цели делится между многими подразделениями. При использовании таких организационных систем решение всех вопросов, включая и мелкие проблемы межфункционального характера, почти всегда автоматически переносится на высшее звено руководства. Практически это означает, что координация целей нижнего уровня и результатов работ по всем функциям для обеспечения горизонтального взаимодействия постоянно отвлекает руководителей организаций от решения более существенных проблем.

¹ Материалы XXIV съезда КПСС. М., Политиздат, 1971, с. 69.

Линейно-функциональные системы управления, построенные по вертикальной иерархии, сыграли в свое время важную роль в развитии производительных сил. Однако по мере ускорения темпов технического прогресса и развития многоцелевого подхода к решению производственных вопросов со всей очевидностью стала выявляться необходимость в формировании дополнительных рычагов управления, в усилении межфункциональных связей. Это диктуется не только расширением масштабов и диверсификацией производства, но и внедрением информационно-вычислительных систем, задачей совершенствования всей организации производства.

Принципиальное значение поэтому с конца 60-х годов стали приобретать гибкие и динамичные системы горизонтальной межфункциональной координации для оперативного согласования усилий отдельных звеньев, ориентированных на выполнение конкретной задачи. Практика показала, что такой принцип формирования структуры управления является эффективным не только в масштабах отдельных предприятий, но и при решении крупных народнохозяйственных задач, в выполнении которых участвуют многие министерства, ведомства и организации. Примерами именно такого подхода к управлению могут служить организационные решения таких комплексных задач, как, например, освоение и использование космического пространства, освоение океанских глубин, охрана и рациональное использование природных ресурсов, совершенствование систем связи в общесоюзном масштабе, создание общесоюзной информационной системы управления народным хозяйством, рационализация использования энергоресурсов и т. п.

Формы управления, ориентированные на определенную долгосрочную программу (цель), весьма эффективны также в решении проблем крупных территориально-промышленных и сельскохозяйственных комплексов. Создание временных межотраслевых центров хозяйственного и социально-экономического руководства с правами правительственного органа, например, в таких территориально-промышленных комплексах, как Братский и Саянский комплексы, Западносибирская нефтяная база, Нечерноземная зона РСФСР и другие, становится важным условием планомерного взаимоуязванного решения поставленных задач. Такие территориально-промышленные и аграрные комплексы целесообразно развить в высшую форму хозяйственного объединения.

Очевидно также и то, что преимущества социалистической системы хозяйства открывают в этом случае особенно широкие просторы для эффективных управленческих решений. Это предопределяется тем, что наиболее полная реализация проблемно

ориентированных форм управления экономикой возможна лишь в централизованно планируемой социалистической системе хозяйства.

В отечественной и мировой практике уже нашло достаточно широкое распространение матричное построение организационных структур, основанное на использовании органов и механизма программно-целевого управления. Однако в нашей литературе мало работ, содержащих научный анализ этого направления организационного развития структур как объективно закономерного явления, представляющего эволюционный шаг в организационной теории. Такое положение является причиной того, что проектанты до сих пор не располагают достаточно комплексной и квалифицированной методологией формирования программно-целевых структур, не имеют ни описания, ни научной трактовки механизма их функционирования.

Настоящая книга представляет собой первую попытку осветить эти проблемы на современном научном уровне. Безусловно, достижение этой цели было бы невозможно на базе лишь отвлеченных теоретических рассуждений или гипотетических построений. Поэтому с самого начала ее авторами был взят курс на анализ конкретного проектного опыта и подкрепление научных выводов практическим материалом, отражающим результаты деятельности передовых предприятий и объединений.

Использование научных принципов и системного подхода в проектировании и совершенствовании структур управления неразрывно связано с развертыванием исследований и экспериментов в этой области. Важной практической целью этих исследований является разработка не только решения отдельных научно-прикладных задач в области современного управления, но и широких методических рекомендаций. Настоящая монография является, по существу, одной из таких работ в области теории и методологии системного проектирования современных организационных структур управления. Она подводит определенный итог, проведенной авторами в последние годы исследовательской работы по обобщению и анализу передового опыта формирования и функционирования организационных структур управления в промышленности, а также по непосредственному проектированию систем управления объединениями и промышленными комплексами. Эта работа выполнялась при тесном сотрудничестве с коллективами производственного объединения Уралэлектротяжмаш, Камского комплекса заводов по производству большегрузных автомобилей и др.

Внимание читателей — научных и практических работников в области управления хозяйством, несомненно, привлечет постанов-

ка ряда актуальных теоретических вопросов, а также методологические рекомендации в области построения организационных структур управления. В работе детально прослеживается влияние научно-технического прогресса на организацию производства и управление им, выявляется связь производственной и управленческой структур, дается характеристика хозяйственной организации как системы и на этой основе формулируются основные принципы ее построения. Актуальными являются те ее разделы, где вскрываются специфика формирования и механизм линейно-функциональных и программно-целевых структур управления, их возможности и роль в ускорении научно-технического прогресса. Особенно важны эти вопросы с точки зрения формирования структур управления разных типов крупных производственных объединений, создаваемых в настоящее время в народном хозяйстве страны. Заслуживают также внимания и исследования проблемы взаимосвязи и взаимовлияния автоматизированных систем управления и организационных структур.

Изложение названных выше вопросов дается в монографии как предпосылка, необходимая основа для рассмотрения методов формирования организационных структур управления, опирающихся на системный подход. Именно с позиций рассмотрения хозяйственной организации как комплексной социально-технической системы, являющейся органической частью планомерно управляемой социалистической экономики, возможен наиболее содержательный анализ проблем организации современного управления. В книге выдвинут ряд новых моментов, ранее не встречавшихся в отечественной литературе: комплексный анализ внешней среды хозяйственных организаций, подход к их развитию с позиций «жизненного цикла» системы, дается систематизированная и взаимосвязанная трактовка функций и методов управления. Ключевой концепцией всей работы является ярко выраженная целевая ориентация в рассмотрении хозяйственных организаций, которые понимаются как многоцелевые системы, обеспечивающие достижение четырех классов целей: технических, производственных, экономических, социальных. Организация должна быть четко ориентирована на достижение поставленных перед ней целей. Но было бы ошибкой, как это показано в работе, недооценивать и социальные аспекты хозяйственных организаций, излишне формализованно, чисто технически подходить к организационному проектированию. Лишь на основе системного анализа, сочетающего в себе количественные оценки и организационное моделирование с вдумчивой работой экспертов и хозяйственных руководителей, возможно реальное построение прогрессивных и жизнеспособных структур управления.

Важное место в книге уделено разбору и анализу различных типов структур управления. Это связано с одним из основных методологических положений данного исследования — признанием многообразия возможных организационных решений в управлении производством, исходя из объективных хозяйственных условий. С этой точки зрения значительный интерес представляет взаимосвязанное рассмотрение различных типов линейно-функциональных, а затем и программно-целевых структур управления.

Известно, что многие интересные методологические предложения в области исследования и проектирования организационных структур управления не нашли применения в практике из-за отсутствия их систематизированного, детализированного и комплексного изложения в виде методик, достаточно пригодных для непосредственного использования. Поэтому практически важны результаты работ, изложенные в главе 6, посвященной методическим основам проектирования структур управления. На основе предлагаемой авторами поэтапной процедуры проектирования структур хозяйственных организаций последовательно раскрывается содержание процесса определения целей, сущность принципов выделения организационных подразделений и форм их координации, экспертных методов формирования общей структуры хозяйственной организации. Эта методика подкрепляется опытом проектирования структур управления производственно-техническими объединениями, ныне успешно внедряемых в практику нашего хозяйственного управления.

В отечественной и зарубежной литературе уже описывались интересные решения в области организации предпроектного обследования организаций, анализа сложившихся структур и их элементов, приводились критерии оптимальных отдельных организационных параметров и т. п. Однако до сих пор практически не было исследований, посвященных методологии формирования нетиповых структур управления, основанных на современной теории и методологии. В данной же книге содержится развернутое, обоснованное и апробированное изложение практической методики обследования и проектирования структур управления, даются конкретные рекомендации, иллюстрированные описанием передового опыта.

Большое внимание в исследовании уделено регламентации такого первичного элемента структуры управления, каким является должность. Приведенное в работе обобщение значительных по объему информационных материалов позволило сделать важные выводы о принципах формирования должностей в организации, поскольку все утверждаемые в хозяйственном комплексе должности — это не простая арифметическая сумма слагаемых, а вполне

определенная система, обеспечивающая достижение целей, стоящих перед организацией. Гибкий подход к формированию должностей в организации является важным условием выполнения ответственной задачи постоянного совершенствования организационных форм управления производством.

Положения об отделах и должностях, как показано в монографии, должны выполнять активную роль в организации. Они определяют распределение полномочий и ответственности, связь между подразделениями, профессионально-квалифицированные требования к работникам, критерии оплаты и стимулирования труда. Разработка положений об отделах и должностях должна быть системной, основанной на использовании опыта работников тех должностей и отделов, для которых эти положения разрабатываются. Значительный интерес представляет описание прогрессивных структур управления производственными объединениями в промышленности СССР.

Конечно, монография не может заменить соответствующих рабочих методик и инструкционных материалов, но она может послужить основой для их составления.

Следует также подчеркнуть, что в монографии показываются наилучшие пути и методы организационного соединения материальных, трудовых и финансовых ресурсов, установления четких взаимосвязей между звеньями управления, интеграции многих видов разнородной деятельности и функций. Убедительно обосновывается становление важнейшей функции — организационного проектирования и развития. Это, на наш взгляд, будет способствовать ускорению решения важнейших задач, связанных с внедрением научных принципов в управлении социалистическим народным хозяйством.

Б. 3. Мильнер