

Яан ТЕПАНДИ

## ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВОМ

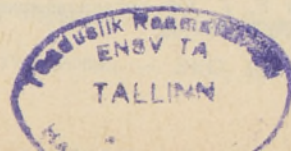
В поисках путей интенсификации общественного производства и повышения на этой основе его эффективности социалистическая экономическая наука и хозяйственная практика в последнее время все чаще обращаются к проблемам и возможностям совершенствования управления народным хозяйством на всех его уровнях. По этому вопросу имеются директивы XXVI съезда КПСС, указания пленумов Центрального Комитета КПСС. «Какой бы вопрос мы ни рассматривали, с какой бы стороны ни подошли к экономике, в конечном счете все упирается в необходимость серьезного улучшения управления, хозяйственного механизма в целом, ... нужны незамедлительные и энергичные меры по всему комплексу проблем управления»<sup>1</sup>, — говорится в речи товарища М. С. Горбачева на апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС.

Если рассматривать хозяйственный механизм управления народным хозяйством в широком плане, то можно выделить три его основных компонента — планирование, организационную структуру и те рычаги и стимулы, которые призваны обеспечивать плавное протекание процесса общественного производства с ориентацией его на максимум конечного результата по количеству и качеству. Для полноты картины необходимо добавить еще и четвертый, субъективный, компонент — кадры высшего ранга на всех уровнях управления. Когда в сфере управления обнаруживаются более или менее серьезные сбои, влекущие за собой снижение эффективности народного хозяйства, естественно, возникает вопрос, какой компонент системы управления повинен в этом в первую очередь, т. е. с какого из них начать исправление, совершенствование? Или можно подойти к решению задачи только комплексно, наступая сразу по всему фронту системы управления? В последнее время все больше авторов исследований приходит к выводу, что очень существенную роль в деле обеспечения адекватной системы управления, особенно на отраслевом и народнохозяйственном уровнях, играет организационная структура управления.

### Интенсивные поиски совершенствования организационной структуры управления

Критике, подкрепленной многочисленными отрицательными примерами, подвергается, в частности, существующая отраслевая система управления народным хозяйством. И хотя высказывающиеся сходятся в вопросе о необходимости расширения прав и ответственности низовых звеньев управления (производственных объединений и предприятий) и, соответ-

<sup>1</sup> Правда, 1985, 24 апр.





ственно, сужения круга функций центрального государственного управления, их выводы и предложения раскладываются в довольно широкий спектр.

Так, Д. Гвишиани и Б. Мильнер в основном стоят за сохранение отраслевой системы управления, а пути ее совершенствования видят в переходе, где это только возможно, на двухзвенную систему управления, с прямым подчинением крупных производственных объединений отраслевым министерствам, т. е. с исключением среднего звена управления — промышленных объединений.<sup>2</sup> Они считают также, что для координации, согласования и кооперирования межотраслевой деятельности не всегда нужно создавать специальные новые органы управления; эти функции могут быть осуществлены через различные договорные формы организации административно-управленческих отношений. При необходимости же могут быть созданы межведомственные комиссии, системы уполномоченных плановых и хозяйственных органов, выделены головные министерства.<sup>3</sup>

Д. Гвишиани подчеркивает при этом тесную связь структуры управления с хозяйственным механизмом: «... возможности интеграции отраслевых звеньев на высшем уровне по горизонтали и сокращение числа уровней управления по вертикали, соответствующее преодоление ведомственных барьеров и повышение оперативности и качества управления существенно зависят от развития хозяйственного механизма»<sup>4</sup>.

Г. Попов приходит к выводу, что нынешние министерства оторваны от отрасли, а это резко снижает их роль проводников научно-технического прогресса и сдерживает темпы экономического роста. Он предлагает закрепить за министерствами полномочия оперативного управления подотраслями, на основе хозрасчета, с упразднением всесоюзных промышленных объединений, а по крупным отраслям промышленности считает нужным создать надминистерские органы для решения крупных перспективных вопросов научно-технического процесса и полного удовлетворения спроса на продукцию отрасли.<sup>5</sup> В то же время Г. Попов подчеркивает необходимость совершенствования наряду с организационной структурой управления и экономического механизма управления, но роль центральных экономических органов — Госплана, Государственного комитета по науке и технике и т. д. — оставляет при этом в тени.

Р. Г. Карагедов эту роль признает, но отмечая ряд отрицательных, по его мнению, результатов деятельности отраслевой системы управления (недостаточные темпы роста технического прогресса, непрофильная диверсификация, нерациональные перевозки и др.), все же делает еще один шаг вперед, предлагая создать единый орган руководства промышленностью. Его функции — проведение государственной научно-технической политики, развитие производственной и социальной инфраструктуры, комплексное освоение природных ресурсов, охрана окружающей среды и др. При этом низовым звеньям управления — производственным объединениям и предприятиям — следует предоставить новые права к самостоятельному принятию решений, проявлению хозяйственной инициативы, выбору наиболее эффективных путей развития производства.<sup>6</sup> Р. Г. Карагедов, правда, считает, что новые требования предъявляются

---

<sup>2</sup> Гвишиани Д., Мильнер Б. Организационные резервы управления. — Вопросы экономики, 1983, № 11, 6.

<sup>3</sup> Там же, 9.

<sup>4</sup> Гвишиани Д. Ключевые резервы управления народным хозяйством. — Коммунист, 1984, № 4, 41.

<sup>5</sup> Попов Г. Развитие отраслевого управления промышленностью. — Коммунист, 1982, № 18, 58—59.

<sup>6</sup> Карагедов Р. Г. Об организационной структуре управления промышленностью. — ЭКО, 1983, № 8, 68—69.



сейчас не только к организационной структуре управления, но практически ко всем звеньям хозяйственного механизма.<sup>7</sup>

В. Иконников и С. Крылов<sup>8</sup> вменяют в вину отраслевой системе управления отсутствие интереса к проблемам производственной и социальной инфраструктуры и экологического развития территории, ответственность за которые несут территориальные органы управления. Поддерживая идею Г. Попова об укрупнении отраслевых органов управления производством, они предлагают укрупнить и территориальные образования. В такой комплексной территориально-отраслевой системе управления отрасль имела бы ресурсы и отвечала бы за научно-техническое развитие и конечные виды продукции, территориальные же образования имели бы ресурсы и отвечали бы за жизнеобеспечение населения и за необходимый уровень обслуживания подчиненных отраслям предприятий.

Наиболее радикальны предложения Б. П. Курашвили<sup>9</sup>. Видя в отраслевой системе основной тормоз развития современного производства, он из разных вариантов считает оптимальным концентрацию управления материальным производством всего в четырех ведомствах — в министерствах народного хозяйства, коммунального хозяйства и связи, транспорта и госкомитете по оборонной промышленности. В частности, Министерство народного хозяйства он предлагает образовать как союзно-республиканское, используя рациональное зерно совнархозовской системы, но не возрождая ее серьезных недостатков. Б. П. Курашвили считает, что такую коренную перестройку управления всем народным хозяйством можно осуществить без предварительного эксперимента, полагаясь на детально и тщательно разработанный проект организации управления.

В свете приведенных соображений о совершенствовании структуры управления народным хозяйством необходимо обратить внимание на ряд обстоятельств методического характера.

### Возможные аспекты исследования

Объектом нашего рассмотрения и изучения является система управления производственными отраслями народного хозяйства — система сложная, живая, многоликая и динамическая. Результаты ее изучения и соответствующие выводы во многом зависят, во-первых, от глубины изучения ее сущности и, во-вторых, от аспекта наблюдения объекта, которому всегда присущ некоторый налет субъективности. Возможны четыре аспекта изучения этой системы. Первый аспект — сверху, с уровня правительства и центральных экономических ведомств. На данном уровне, благодаря постоянным контактам со всеми аппаратами управления отраслями по вопросам планирования производства и технического развития, выделения для этого ресурсов и проверки выполнения планов, имеется достаточный материал для экспертной оценки состояния, сильных и слабых сторон управления с точки зрения общегосударственных требований.

Второй аспект — снизу, с уровня производственных объединений и предприятий или с уровня промежуточного звена — промышленных объединений. Здесь тоже накоплен опыт общения с отраслевым уровнем управления, причем еще более богатый, поскольку он почерпнут непосредственно в коридорах и кабинетах министерств. Чтобы дать оценку

<sup>7</sup> Там же, 53.

<sup>8</sup> Иконников В., Крылов С. О сочетании отраслевого и территориального управления. — Коммунист, 1984, № 4, 48—58.

<sup>9</sup> Курашвили Б. П. Судьбы отраслевого управления. — ЭКО, 1983, № 10, 45.



их работе, не требуется дополнительных исследований. Выступления с этого уровня на тему отраслевого управления, правда, довольно редки. Не располагая достаточно широкой информацией, руководители предприятий иногда обвиняют министерства в несоблюдении их интересов, а у министерств просто порой не хватает возможностей удовлетворить их обоснованные запросы.

Третий аспект — со стороны, с позиции беспристрастного наблюдателя-исследователя. У него, как правило, нет ни положительного, ни отрицательного опыта прямого общения с объектом исследования, а тем более опыта непосредственной работы в нем. Это ставит перед исследователем задачу скрупулезно, систематически изучить объект, прежде чем делать какие-либо выводы и предложения относительно его совершенствования. Он должен учесть экономические законы социализма, интересы как народного хозяйства в целом, так и разных уровней его управления. Только такой комплексный подход может привести к вполне адекватной оценке состояния системы управления и ее направленности на интенсификацию и повышение эффективности общественного производства. К сожалению, таких исследований отраслевой системы управления, очевидно, проведено мало. Например, в рассмотренных выше публикациях на эту тему нет ссылок на таковые, если не считать статьи Б. П. Курашвили, где он приводит ответы ответственных работников Грузии на вопрос о том, как преодолеть ведомственные барьеры на пути научно-технического прогресса. Важным источником информации об успехах, а еще больше о неудачах отраслевой системы управления, по-видимому, является периодическая печать, особенно центральная. При всем глубоком уважении к нашей печати нельзя не заметить, что публикуемая ею информация носит хотя и правдивый, но в определенном смысле избирательный характер. В своем стремлении содействовать повышению эффективности народного хозяйства журналисты чаще всего обращают внимание, с одной стороны, на выдающийся передовой опыт, с другой — на явные недочеты, не исключено при этом и вполне понятное пристрастие журналистики к определенной сенсационности. В то же время часто остается не совсем выясненным главное: почему имели место недостатки в работе отраслевого управления? Повинны в этом объективные условия, в которых оно оказалось, или субъективные (скажем, недостаточная компетентность руководителя), или действительно все дело в том, что система отраслевого управления отстает от требований времени. Должно быть понятно, что без тщательного изучения выполняемых органами управления функций, распределения прав и обязанностей между ними и вышестоящими и подчиненными органами управления, характера связей между ними, а также горизонтальных связей с другими органами управления того же уровня, без детального анализа положительных и отрицательных факторов, причин удач и неудач в их деятельности, без попытки оценить качество работы и роль во всем процессе управления руководителей любые соображения об оценках управляющей деятельности и о самой организационной структуре управления могут остаться лишь на уровне гаданий. Отсюда следует вывод, что соответствующие глубокие исследования должны быть еще проведены.

И, наконец, четвертый аспект, изнутри системы, с позиции непосредственных участников процесса управления, ежедневно погруженных в потоки информации и принимающих решения, как оперативные, так и перспективные, умеющих находить выход из казалось бы неразрешимых ситуаций, пропустивших многие проблемы «через себя», постоянно общающихся как с подчиненными объединениями и предприятиями, так и с правительственными и центральными экономическими органами управления. При условии элиминации определенной узковедомственной пристрастности накопленный в этой сфере опыт является наиболее до-



стоверным исходным материалом для весомых заключений и обобщений.

Из приведенных выше отдельных выступлений о состоянии отраслевого управления и соответствующих предложений о его совершенствовании статьи Д. Гвишиани явно принадлежат к первой аспектной группе, статья В. Иконникова и С. Крылова — к четвертой, но не отраслевого, а территориального управления. Все остальные статьи относятся к третьей, «боковой» аспектной группе. Второй аспект среди рассмотренного ограниченного набора публикаций не представлен.

### Как ситуация выглядит изнутри?

Автор этих строк четверть века проработал в аппарате отраслевого управления республиканского уровня, при этом имел достаточно много контактов с общесоюзным уровнем, немало размышлял о главных проблемах в работе промышленности, анализировал основные факторы, тормозящие ее продвижение вперед. В последние годы были также проведены целенаправленные беседы-опросы с двенадцатью руководителями республиканских и союзно-республиканских министерств и семью директорами сравнительно крупных производственных объединений и предприятий. Встречаются, конечно, специфические различия во взглядах на отдельные проблемы, но, по общему мнению, главным сдерживающим фактором развития промышленности и всего народного хозяйства в настоящее время является вовсе не организационная структура управления, а совсем другая составляющая системы управления — планирование, точнее, еще не достигнутая полная сбалансированность всех народнохозяйственных планов, встречающиеся в этом деле элементы волюнтаризма. По этому вопросу имеются довольно однозначные указания в материалах XXVI съезда КПСС: «План, безусловно, должен быть реальным, сбалансированным. Но столь же безусловно он должен и выполняться»<sup>10</sup>. Аналогичные указания имеются и в других директивных партийных и правительственных документах. В практике управления, однако, главный упор делается на вторую часть таких указаний, на безусловное выполнение планов. Действуют методические указания по разработке напряженных планов, встречных планов, но нет пока методических указаний о том, как обеспечить по возможности полную сбалансированность планов, в частности на уровне предприятия. Слов нет, плановая дисциплина, обязательность выполнения государственных планов и поставок продукции — основополагающие принципы социалистического хозяйствования. Но требование сбалансированности планов является не менее существенным, так как лишь при выполнении этого условия обоснованно требование о выполнении плана.

По своему логическому содержанию сбалансированность плана должна означать, что, с одной стороны, какой-то производственной единице утверждено задание на производство определенной продукции, с другой же — зафиксирован полный объем производственных мощностей и, согласно нормативам, полностью выделены ресурсы сырья, материалов, энергии, транспорта и рабочей силы. И это на всех уровнях управления производством — от рабочей бригады до промышленности и народного хозяйства в целом. Но о какой сбалансированности может идти речь, если, как это еще нередко случается, фонды на сырье и материалы выделяются объединению значительно позже утверждения плана производства и не в полном объеме или если «лимит» на рабочую силу представляет собой не определенное нормативами ресурсное покры-

<sup>10</sup> Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981, 50.



тие потребности, а лишь квоту дефицитного ресурса, которую иногда трудно увязать с производственной программой.

Как показывает более глубокий анализ хозяйственной деятельности, несбалансированность планов не просто какое-то отрицательное, неприятное, нежелательное явление в хозяйственной жизни, но и конкретный источник весьма конкретных потерь.<sup>11</sup> К ним относятся, например, потери рабочего времени вследствие отсутствия или неритмичной подачи сырья и материалов, отсутствия рабочих на сопряженных участках. Значительная часть ценнейшего элемента производства — людей — отвлекается на непроизводственную деятельность «толкачей» и в разного рода контрольные органы, число которых и численность работающих там постоянно растут. В ряде отраслей производственные мощности недогружены из-за отсутствия достаточного числа работающих, нередко простаивает оборудование по причине отсутствия сырья и материалов или транспорта для вывоза готовой продукции. Ощутимые потери сырья и материалов имеют место на лесозаготовках и в сельском хозяйстве из-за отсутствия достаточного количества транспортных средств. Неритмичное снабжение материалами является причиной штурмовщины, снижения качества продукции. Перечень потерь можно было бы продолжить.

К сожалению, эти потери из-за несбалансированности планов нашими экономистами не изучаются или изучаются чрезвычайно мало. По экспертным оценкам, народное хозяйство за счет их теряет, в соответствии с особенностями отраслей, от 3 до 10 процентов всего общественного продукта, по некоторым оценкам даже больше.\* Для устранения этих потерь необходимо обеспечить действительно полную сбалансированность планов производства на всех уровнях народного хозяйства с применением итеративных методов. При этом, с учетом накопленного плановыми органами опыта и развивающейся вычислительной техники, не стоит опасаться, что возрастет количество разных наименований продукции. Одновременно следовало бы предусмотреть минимально необходимые резервы производственных ресурсов и соответствующие поощрительные системы, которые создали бы предпосылки удовлетворения все более усложняющихся потребностей народного хозяйства со стороны производителей путем расширения и совершенствования прямых связей между производителями и потребителями и перехода, в основном, с принципа снабжения на принцип сбыта.

Что касается аппарата управления как в отраслях, так и на предприятиях, то нет сомнения, что сбалансированность планов позволила бы сократить его по меньшей мере на одну треть при любых отраслевых, территориальных или смешанных системах управления.

Собственно говоря, именно несбалансированность планирования порождает целый ряд ненормальных явлений в народном хозяйстве, которые иногда на скорую руку приписывают отраслевой системе управления. Таково, например, обвинение в адрес соответствующего министерства в его неспособности обеспечить все народное хозяйство лесоматериалами, отчего другие системы вынуждены организовывать свои

---

<sup>11</sup> См.: *Тепанди Я.* Повышение эффективности народного хозяйства путем обеспечения сбалансированности народнохозяйственных планов. — Изв. АН ЭССР. Обществ. н., 1981, № 3, 209—221.

\* Автору этих строк неизвестно, получил ли советский драматург Александр Гельман, черпающий тематику своих пьес в основном из производственной сферы, специальное экономическое образование. Но из уст одного из его героев (секретаря горкома Сакулина из пьесы «Обратная связь») мы услышали удивительно точную и зжатую формулировку сущности несбалансированного планирования и связанных с этим потерь: «Мы хотим большего, чем мы можем, и в результате добиваемся меньшего, чем могли бы добиться».



собственные параллельные лесоразработки. Последние, имея малые размеры и низкую техническую оснащенность, являются, с народно-хозяйственной точки зрения, естественно, неэффективными. Но виновата ли специализированная отрасль? Очевидно, ей не выделяются необходимые для удовлетворения всей потребности народного хозяйства капитальные вложения, оборудование, материальные, финансовые и трудовые ресурсы, т. е. задание не сбалансировано с ресурсами. Потери народного хозяйства в данном случае возникают вследствие малой эффективности параллельных разработок, объем которых в специализированной системе можно было бы выполнить за счет значительно меньшего расхода ресурсов. Или обвинение министерств в том, что они требуют от предприятий роста производства, а нужной техникой их не обеспечивают. Откуда же идет эта техника? Как правило, свое основное технологическое оборудование производят не сами отраслевые министерства, а соответствующие машиностроительные системы. Если оборудования не хватает, значит не сбалансированы, с одной стороны, плановые задания потребителей оборудования, а с другой — задания машиностроительных министерств не соответствуют потребностям народного хозяйства, тоже из-за несбалансированности по ресурсам. Далее, отраслевые министерства нередко подвергаются критике за недостаточное внимание к развитию производственной и социальной инфраструктуры. Разве дело в том, что руководители этих систем пренебрегают столь важными условиями всякого развития производства? Ведь им выделяются капитальные вложения из расчета на единицу производственной мощности и при этом их же громко и постоянно критикуют за удорожание строительства. В сущности опять-таки налицо несбалансированность плана капитального строительства — не все нужные для комплексного развития отрасли расходы учтены в нормативах ресурсов. Простая перекройка с сосредоточением таковых для развития производственной и социальной инфраструктуры в руках территориальных органов управления сама по себе не решает проблемы, ведь ресурсов от этого не прибавится. Нужна еще сбалансированность, с одной стороны, заданий по развитию производства, производственной и социальной инфраструктуры, с другой — ресурсов.

Во-вторых, весьма важную роль в современной социалистической хозяйственной системе играют руководители высшего уровня. До тех пор, пока хозяйственный механизм у нас не будет отлажен, на руководителях будет лежать двойное бремя: нужно уметь максимально использовать в интересах производства возможности существующего хозяйственного механизма и уметь с помощью знаний, опыта и интуиции устранить встречающиеся в нем сбои.

О том, чего могут добиться талантливые, знающие свое дело до тонкостей руководители в промышленности, в сельском хозяйстве и в других отраслях народного хозяйства, убеждает множество примеров. Наиболее наглядный из них: из двух или нескольких предприятий или хозяйств, работающих в совершенно одинаковых условиях, одно всегда впереди по всем показателям. Здесь кроется серьезный резерв поднятия эффективности управления и всего хозяйствования. Необходимо выявить, подготовить и выдвинуть столько руководителей высшего класса, сколько потребуются для управления всеми предприятиями, хозяйствами, отраслями. Отбор кандидатов, имеющих соответствующие склонности, целесообразно начать уже в средней школе и продолжить в вузах, может быть, в специализированных. Далее, организованная, планомерная стажировка, начиная с самых низких уровней управления и кончая самыми высокими. Окончательное выдвижение определит конкурс. Следовало бы больше обращать внимания на материальное положение руководителей высших звеньев. От такого руководителя требуют очень многого —



он должен быть убежденным проводником политики партии, инициативным борцом за внедрение всего прогрессивного, носителем глубоких технических и экономических знаний, он должен иметь развитое чувство перспективы, он должен быть человеком с большой буквы в общении со своими подчиненными и еще многое другое. Для того чтобы руководитель мог вполне успешно справиться с этой тяжелой ношей, ему надо создать и соответствующие условия. Представляется, что не исчерпаны возможности расширения прав хозяйственных руководителей, улучшения оплаты их труда, а также поднятия их общественного престижа.

В-третьих, это комплекс экономических стимулов — оплата труда и дополнительное стимулирование работающих, система цен всех степеней, условия кредита, правовые — договорные отношения и другие элементы, направленные на саморегуляцию производственно-хозяйственных процессов.

И лишь после этих трех элементов по значимости следовало бы поставить организационную структуру управления. Разумеется, она определенным образом влияет на результаты производственно-хозяйственной деятельности: плохая структура несколько сдерживает темпы развития, а вполне адекватная — ускоряет. Но практика подсказывает и то, что уже при одном сбалансированном планировании производственных объединений и предприятия могут добиться улучшения работы, вне зависимости от других факторов. Если добавить сюда еще сильных руководителей и хорошо отлаженный комплекс экономических стимулов, то вся система хозяйства будет функционировать значительно лучше при любых организационных структурах. Идеальная же организационная структура не является панацеей от всех бед, как это иногда кажется.

Вернемся к сумме сравнительной значимости отдельных элементов хозяйственного механизма. В порядке экспертной оценки предложим следующую грубую градацию вклада отдельных элементов: планирование — 3, руководители — 2, комплекс экономических стимулов — 2, организационная структура управления — 1. Если оценить все четыре элемента хозяйственного механизма по трехбалльной системе (3 — хорошо, 2 — удовлетворительно, 1 — слабо), то общую оценку качества управления  $У$  можно определить по формуле:

$$У = 3П + 2Р + 2С + О,$$

где П, Р, С и О — оценки соответствующих элементов. При максимальных оценках всех элементов общее количество баллов может быть 24, при минимальных — 8; когда только организационная структура слабая, но остальные элементы оцениваются на «хорошо», то общая оценка падает лишь на два балла, когда же планирование слабое — на шесть баллов и т. д.

Если признать такой удельный вес элементов управления правдоподобным, то отсюда вытекает и предписание к действиям — в первую очередь надо упорядочить планирование, потом другие факторы. В то же время было бы неправильным видеть пути совершенствования управления народным хозяйством только или преимущественно в частом изменении структуры управления. Такие перестройки представляют собой всегда более или менее серьезные катаклизмы в хозяйственной жизни и сопровождаются соответствующими потерями для народного хозяйства.

Лучше всего, конечно, наступать по всему фронту проблем управления, если хватит сил. Представляется, что такие силы в лице работников экономической и прежде всего управленческой науки, а также работников аппарата управления разных уровней и с большим практическим опытом у нас имеются, и весьма значительные усилия для решения проблем



уже и прилагаются. Необходимо лишь правильно, реально расставлять акценты и смелее браться за конкретные дела по совершенствованию управления.

### Спорные положения позиции Б. П. Курашвили

В свете сказанного целесообразно еще раз вернуться к рассуждениям и выводам Б. П. Курашвили. Они вызывают серьезную тревогу за возможность упрощения проблемы, а также ряд вопросов и возражений.

Б. П. Курашвили принадлежит к третьей выделенной нами аспектной группе исследователей, причем его точка как наблюдателя находится на довольно солидном расстоянии от объекта исследования. На наш взгляд, рассматривая проблемы отраслевого управления промышленностью и всем народным хозяйством, он допускает некоторые методические и логические ошибки, и сделанные под их влиянием выводы и предложения трудно акцептировать. К таким ошибкам принадлежит, во-первых, недостаточная изученность рассматриваемого объекта. Отсутствует сколько-нибудь серьезный анализ состава, объема, качественной стороны отраслевой системы управления народным хозяйством. Единственное, что мы о ней узнаем, это то, что она состоит из «более полусотни министерств и других ведомств» и что она «не в состоянии дать простор действию присущих современному производству факторов интенсивного развития»<sup>12</sup>. Вся информация, которой располагает Б. П. Курашвили, включая и отрицательные примеры, ставшие уже «классическими», видимо, почерпнута им не на рассматриваемом объекте, а как раз из нашей ежедневной прессы. На таком материале можно иллюстрировать определенные доказанные положения, но нельзя строить научные выводы и предложения. Нельзя упускать из виду один вроде бы «пустячок», а именно: министерства руководят сотнями и тысячами предприятий, которые выпускают продукцию на миллиарды и десятки миллиардов рублей и где трудятся многие миллионы людей. Все это, как правило, совершается без большого шума, «нормальным» путем и при непосредственном участии многих тысяч работников министерского аппарата управления.

Во-вторых, и это результат первой ошибки, Б. П. Курашвили относительно произвольно конструирует факторы интенсификации производства, якобы действующие в отраслевой системе управления, — один «за» и пять «против» — и строит на их основе всю аргументацию против этой системы.

Чтобы не быть голословным, разберем эти факторы по отдельности. Единственным фактором «за» систему отраслевого управления, видимо, следует считать, согласно Б. П. Курашвили, «рост масштабов производства отдельных продуктов»<sup>13</sup>, хотя это, собственно, не фактор, а результат производственной деятельности.

Факторы «против» рассмотрим более подробно. Первым таким фактором он считает несоответствие между отраслевой системой управления и повсеместной тенденцией к диверсификации производства, как единственным якобы путем к безотходному высокоэффективному производству. И следует уже многострадальный пример с кольскими апатитами. Но в действительности охват и характер диверсификации в двух больших разделах производства — добывающей и перерабатывающей промышленности, а также по отдельным отраслям совершенно различный. В основном промышленное производство есть и будет специализированным, и отдельные проблемы комплексной переработки ископаемых сложного состава, а также случаи сложного межотраслевого кооперирования решаются постепенно, с участием центральных плановых органов. Слов

<sup>12</sup> Курашвили Б. П. Судьбы отраслевого управления, 36.

<sup>13</sup> Там же, 36.



нет, недостаточно быстрое их решение и определенное обрастание натуральным вспомогательным хозяйством — явления отрицательные на фоне эффективно развивающегося специализированного производства, но сделанный из них вывод о необходимости упразднения системы отраслевого управления не выдерживает критики. Скорее здесь выявляется недостаточная активность центральных экономических, в частности плановых, органов, деятельность которых в организации горизонтальных связей, составлении комплексных программ и в первую очередь в сбалаansirовании планов должна быть усилена.

Второй фактор, по утверждению Б. П. Курашвили, — как правило, межотраслевой характер технического и технологического перевооружения производства на основе достижений науки. Но в действительности основная линия развития техники направлена как раз на все большую специализацию по отраслям и внутри самой отрасли. Верно, что при этом нередки весьма перспективные открытия на стыке нескольких отраслей науки и техники, но внедрение их в производство может и должно быть обеспечено соответствующими комплексными программами.

Третий фактор — необходимость рационализации территориальной структуры производства — пожалуй, самый серьезный из пяти выдвигаемых. Он нам давно знаком как проблема рационального сочетания отраслевого и территориального управления. Над ней работают, ищут решения представители науки управления, особенно советские и плановые органы, экономисты. Уже существуют территориально-отраслевые комплексы со своими органами управления, рассматривается вопрос о дальнейшем значительном расширении прав местных Советов. Все это, при определенной гибкости, можно успешно сочетать с основной отраслевой системой управления.

И надо всегда иметь в виду, что резкий поворот в другую сторону, т. е. в сторону чисто территориального управления, вызывает и соответствующие обратные отрицательные факторы, в частности — нарушение единой технической политики в отраслях.

Четвертый фактор — человеческий — выведен из предположения, что отраслевые ведомства являются воплощением максимальной централизации управления, носителями командного стиля руководства. Такое утверждение весьма далеко от истины. Встречаются, конечно, и такие руководители, которые любят покомандовать при любых обстоятельствах. Но подавляющее большинство министерств и ведомств и их руководителей заинтересовано в обратном — в том, чтобы подчиненные предприятия работали самостоятельно, проявляли собственную инициативу, решали все свои проблемы по «нормальным» каналам, но выполняли те задания государственного плана, которые от них требуются. Руководство и аппарат министерств проявляют беспокойство и вмешиваются в основном только в том случае, когда предприятие по каким-то причинам отстает. Тогда принимаются меры в пожарном порядке, представители министерства иногда действительно сидят на предприятиях и командуют. Но это не правило, а исключение в нормальном процессе отраслевого управления.

А пятый фактор Б. П. Курашвили вообще бьет мимо цели. Это повышение роли потребителя в хозяйственном механизме и как-будто имманентное министерствам нежелание бороться с уклонениями предприятий от этого требования. Как-будто не существует вообще договоров на поставку, стандартов на качество, системы ярмарок на товары народного потребления и пр. Автор здесь, кстати, вступает в противоречие с самим собой: с одной стороны, он решительно призывает к расширению прав предприятий, а с другой — обвиняет министерства в недостаточно упорной борьбе с недостатками и в вертикальной круговой поруке. Если



при учете интересов потребителя еще не достигнуто автоматизма и вообще требуются активный контроль и вмешательство вышестоящего органа управления — отраслевого ли, территориального ли, дело не в пороках системы управления, а в несовершенстве системы экономического стимулирования.

Таким образом, перечисленные пять факторов против отраслевого управления в предложенной категорической форме выглядят малоубедительно.

Кроме того, в рассматриваемой статье встречается ряд утверждений, которыми без каких-либо существенных аргументов желаемое выдается за действительное (вроде «очевидно, что...», «ясно, что...»), субъективные суждения выдаются за абсолютную истину и на этой основе делаются беспелляционные выводы, вроде «нынешняя система отраслевого управления изжила себя»<sup>14</sup>.

В-третьих, подмена в ходе рассмотрения и аргументации одного, первоначального объекта критики (отраслевое управление) другим (централизованное управление или хозяйственный механизм), но перенесение выводов опять-таки на первоначальный объект. Такой маневр был уже предпринят в «четвертом факторе», где ущемление прав предприятий, максимальная централизация управления вменялись в вину органам отраслевого управления. Но не они же устанавливают все те положения, инструкции, предписания, ограничения, запреты, санкции и т. п., которые мешают предприятиям действовать самостоятельно, сообразуясь с наибольшей хозяйственной необходимостью и целесообразностью. Действующий хозяйственный механизм разработан в основной его части центральными экономическими ведомствами — Госпланом, Минфином, Госбанком, Госкомтрудом, Госкомценом, а отраслевые министерства в праве вносить лишь ограниченные уточнения с учетом специфики отрасли. Таким же образом все отрицательные явления в экономике, перечисленные в «пятом факторе», — это не результат козней отраслевого управления, а результат несовершенства хозяйственного механизма.

В-четвертых, упущение некоторых важнейших элементов системы управления, значимость которых особенно выявится в случае коренной перестройки системы. Среди них на первом плане — задача создания по существу новых разделов экономической науки по вопросам планирования народного хозяйства, и в частности промышленного производства, организации производства и управления. Даже если предоставить объединениям и предприятиям широкие права самостоятельного хозяйствования, маневрирования, которые, по мнению некоторых авторов, станут рычагом повышения эффективности их производственно-хозяйственной деятельности, нельзя все это пускать на самотек. Если мы говорим о саморегуляции, то это отнюдь не означает, что вся сложнейшая хозяйственная система как-то сама по себе войдет в новое рациональное русло. Наоборот, наряду с правами руководителей объединений и предприятий надо обеспечить научными основами того, как действовать в совершенно новых условиях, каким образом правильнее использовать эти права. Отсюда и вторая задача: серьезная переподготовка руководящих кадров промышленности и существенные изменения в программах подготовки соответствующих специалистов в вузах. И еще. Существенно должна быть усовершенствована, дополнена и детализирована все та же система экономического стимулирования, разработаны правила поведения в разнообразных производственно-хозяйственных ситуациях, особенно в отношениях между низовыми звеньями народнохозяйственного производственного комплекса. Выполнение этого последнего условия требует

<sup>14</sup> Курашвили Б. П. Судьбы отраслевого управления, 38.



качественно нового скачка в работе центральных экономических органов, но их деятельность и функции как-то вообще выпадают из поля зрения Б. П. Курашвили.

### Ломать существующую структуру — во имя чего?

Но самые неожиданные доводы и выводы Б. П. Курашвили предлагает при рассмотрении предполагаемых функций предполагаемого объединенного Министерства народного хозяйства (МНХ). Прежде всего следует отметить, что набор из девяти основных функций не представляет собой ничего нового или даже обновленного, эти функции в числе других более или менее успешно выполняют отраслевые министерства, а общее координирование осуществляют центральные экономические органы управления с большим опытом — Госплан СССР, Минфин СССР, Госснаб СССР и другие.

По отдельным же функциям, в интерпретации Б. П. Курашвили, нельзя не высказать ряд замечаний.

Функцию планирования, в условиях, когда предприятия принимают свои планы самостоятельно, МНХ, по представлению Б. П. Курашвили, выполняет таким путем, что добивается соответствия этих планов государственным планам. При этом ему помогает «знание конъюнктуры». Для решения крупных народнохозяйственных проблем применяется «в полную меру» метод программно-целевого планирования. В результате вырисовывается как бы идеальная картина: «Плановый процесс будет протекать как сложное взаимодействие трех хозяйствующих субъектов — конкретных производителей продукции, ее конкретных потребителей и органов миннархоза, представляющих интересы общества в целом и территориальных общностей. Сближение и согласование интересов этих субъектов и будет обеспечивать реальность планов, их сбалансированность и в конечном итоге наиболее полную для данных условий меру удовлетворения общественных потребностей»<sup>15</sup>. Позволительно спросить: зачем для всего этого нужно ломать отраслевое управление? Расширение прав предприятий в области планирования и укрепления союза «производитель—потребитель» можно с успехом осуществить без всякой реорганизации, программно-целевое планирование уже с успехом применяется в межотраслевых масштабах, изучение конъюнктуры, если под этим термином понимать определение потребности народного хозяйства в видах продукции, является основой основ планирования производства, а как обеспечивается сбалансированность планов при предлагаемой системе, из изложенного не вытекает. Значит, определенные элементы народнохозяйственного планирования лишь спускаются на этаж ниже — с уровня Госплана на уровень внутренней структуры МНХ, которая, учитывая сложный отраслевой состав, видимо, будет иметь внушительные размеры. Повысится ли от этого качество планирования, более чем сомнительно.

Вторая функция МНХ — исследование хозяйственной обстановки — подается Б. П. Курашвили таким образом, что закрадываются сомнения, правильно ли он понимает, как происходит учет информации и прогнозирование процессов производства в народном хозяйстве. Не видно ни Госплана, ни ЦСУ, ни других центральных экономических органов с их основополагающими балансовыми методами планирования, а только: «Охват общих и отдаленных последствий миллионов производственно-хозяйственных действий, непосредственно отражающих динамику общественных потребностей, выявление на этой основе глубинных тен-

<sup>15</sup> Курашвили Б. П. Судьбы отраслевого управления, 49—50.



денций развития народного хозяйства соединит государственные полномочия миннархоза и его органов с авторитетом полного достоверного знания»<sup>16</sup>. Что это — просто иллюзия, порожденная недостаточной компетентностью, или так, между прочим, отказ от основных принципов социалистического планирования и воспевание какой-то социалистической стихии, которая в конечном итоге должна привести к высокой эффективности общественного производства?

Третья функция МНХ — организация производственного аппарата — должна избавить материальное производство от «чумы ведомственности». На этом пути предприятия сами, по собственному усмотрению будут устанавливать кооперационные связи, исключая тем самым монопольное положение отдельных предприятий, а создание новых предприятий останется в основном прерогативой МНХ. Но приведенные классические примеры ведомственности, при достаточной активности планирующих органов, вполне разрешимы посредством целевых комплексных программ, а ликвидацию монопольного положения ставить самоцелью нет оснований. Организацией же производственного аппарата существующие министерства занимаются в широком плане. Так, создание новых предприятий, образование производственных объединений, ликвидация лишних звеньев управления, совершенствование структуры предприятий и самого отраслевого аппарата управления и многие другие мероприятия составляют ее суть.

Признается все-таки тесная связь следующей функции — проведения научно-технической политики — с отраслевой специализацией производства. Но тут же предлагается совершенно другая «отраслевая» структура управления этими процессами: не группы родственных предприятий, а специфические однородные производства на всех предприятиях. Но каждая отрасль промышленности имеет настолько различную технику, технологию, что найти там однородные производства не часто удастся. Разве только в ряде подотраслей машиностроения, выделенных в отдельные системы, и по некоторым общим технологическим процессам, например, измельчению материалов. В таком случае, опять-таки при достаточной активности центральных экономических органов, проблемы могут быть решены сообща, при назначении одной системы головной. Научно-техническая политика — одна из самых сильных сторон отраслевого управления, осуществляется им широким фронтом, и сбои здесь бывают не из-за структуры управления, а опять-таки из-за несовершенства системы экономических стимулов, в частности из-за недостаточной материальной заинтересованности как отдельных научных работников, инженеров-конструкторов, изобретателей, так и целых коллективов предприятий-осваивателей.

И так далее: функция распоряжения материально-техническими и финансовыми ресурсами, функция контроля за мерой труда и потребления, кадровая политика, правовое закрепление и оформление производственных отношений социализма, функция разрешения споров. Хотя, следует отметить, некоторые предложения Б. П. Курашвили заслуживают внимания, они прежде всего относятся к области системы экономических стимулов и могут быть осуществлены без перестройки органов управления.

«Наделив» МНХ уже хорошо известными функциями, Б. П. Курашвили приходит под конец к такому заключению: «... обзор функций, которые должны будут выполнять гипотетический миннархоз и его органы..., позволяет сделать вывод, что это ведомство вполне сможет управлять большей частью материального производства — при условии разумного разделения управленческого труда с предприятиями и их

<sup>16</sup> Там же, 50.



объединениями. А раз с задачей может справиться одно министерство (! — Я. Т.), большего числа министерств иметь и не нужно»<sup>17</sup>. Как все легко и просто!

### В заключение

Какие же предпринять дальнейшие шаги на пути интенсификации общественного производства и повышения его эффективности? На наш взгляд, существующая система управления не исчерпала своих возможностей. Если исходить только из ее отдельных недостатков и без достаточного обоснования приступить к ее коренной ломке, можем народному хозяйству оказать настоящую «медвежью услугу». Недостатки следует и можно устранить (если они вообще являются недостатками организационной структуры, а не других элементов управления), и систему совершенствовать в соответствии с современными требованиями. В частности, следовало бы несколько укрупнить органы управления в тех отраслях народного хозяйства, где они сейчас чрезмерно раздроблены (машиностроение, приборостроение, строительство).

Существенного эффекта следует ожидать от дальнейшей децентрализации управления хозяйственными процессами — основательно подготовленного расширения прав и ответственности низовых объединений и предприятий.

Для более полного удовлетворения материальных потребностей населения должны быть расширены права территориальных органов управления в области организации производства товаров народного потребления и услуг, не говоря о социальной сфере.

Но в первую очередь необходимо обеспечить полную сбалансированность народнохозяйственных планов, привести в действие скрытые здесь резервы. В частности, следует усилить роль центральных экономических органов в деле координации деятельности отраслей в областях их соприкосновения.

Существенного совершенствования требует система экономических стимулов — цен, материального стимулирования работников, договорных отношений и т. п. Над этим напряженно работают наши экономисты — ученые и практики. Все еще остро стоит вопрос эффективного стимулирования внедрения достижений науки и техники в производство. Без радикальных изменений здесь трудно добиться решающего перелома, который нужен для дальнейшего роста народного хозяйства и на этой базе — благосостояния народа, всей мощи нашей страны. Требуется дальнейшего совершенствования система подготовки и выдвижения руководящих работников народного хозяйства, важного фактора на хозяйственном фронте. Должно быть абсолютно гарантировано, что на руководящие посты всех уровней управления народным хозяйством будут выдвинуты самые способные и знающие лица.

И самое главное — сам человек. Это, конечно, тема особого разговора, но нельзя ее не затронуть хотя бы мимоходом. Человек, как участник общественного производства, должен хорошо трудиться, повышать производительность труда, экономно расходовать производственные ресурсы, быть бережливым в личном потреблении. Как член развитого социалистического общества, он должен быть безупречным по своим моральным и другим качествам. Процесс формирования человека длительный, охватывает не годы, а поколения. Совершенствованию этого процесса будет содействовать принятое партией и правительством реше-

<sup>17</sup> Курашвили Б. П. Судьбы отраслевого управления, 55.



ние о школьной реформе. Предстоит огромная работа, но если силы извне нам не помешают, то ее результаты, в том числе и в производственной сфере, мы ощутим уже в ближайшие пятилетки.

Представил Р. Отсасон

*Институт экономики  
Академии наук Эстонской ССР*

Поступила в редакцию  
14/V 1985

*Jaani TEPANDI*

### TOOTMISE JUHTIMISE ORGANISATSIOONILISE STRUKTUURI TÄIUSTAMISE PROBLEEME

Ohiskondliku tootmise intensiivistamise ja selle alusel tema efektiivsuse tõstmise teede otsingul pööravad majandusteadus ja juhtimispraktika üha tõsisemalt ja laiemal rindel tähelepanu rahvamajanduse juhtimise täiustamise võimaluste väljaselgitamisele. Artiklis on antud kriitiline ülevaade mõningatest sellealastest arvamustest ja ettepanekutest. Ühtlasi on esitatud omapoolne kontseptsioon majanduse juhtimise mehhanismi peamiste elementide osatähtsuse kohta. Selle järgi seisab praeguses majandus-situatsioonis pingereas esikohal planeerimine, eriti rahvamajandusplaanide täieliku tasakaalustamise vajadus, järgnevad tootmise stimuleerimissüsteem, tippjuhtide kaadri tähtsusele vastav nende ettevalmistamise ja edutamise süsteem ning alles siis juhtimise organisatsiooniline struktuur. Viimane on küll oluline, kuid mitte määrav tegur rahvamajanduse efektiivsuse tõusu taotlemisel. Vastavalt sellele on eriliselt kritiseeritud B. Kurašvili seisukohti praegu kehtiva juhtimisstruktuuri täielikuks ümberkorraldamiseks ja hoiatatud ennatlike sammude eest selles suunas. Küll aga on vajalikuks peetud mõningate suuresti killustatud rahvamajandusharude juhtimise kokkukoondamist (masina- ja aparaaditööstus, ehitus), juhtimise mõningat detsentraliseerimist, seega ettevõtete ja kohalike territoriaaljuhtimise organite õiguste ja vastutuse laiendamist. Lõpuks on lühidalt käsitletud inimese kui tootmisprotsessi aktiivfaktori tähtsust ja täiustamise teid.

*Eesti NSV Teaduste Akadeemia  
Majanduse Instituut*

Toimetusse saanud  
14. V 1985

*Jaani TEPANDI*

### PROBLEMS OF IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF PRODUCTION MANAGEMENT

At the intensification of social production and looking for ways to raise its efficiency, experts in economics and management practice have given special attention to stating the possibilities of improving the management of national economy. The author gives a critical survey of some opinions and proposals in this field. At the same time the author's own concept has been presented concerning the role of the main elements of the mechanism of economic management. According to this concept, at the present economic situation the first element is planning, especially a complete balance of the plans of national economy; the next elements are the stimulation system, the system of training and promoting the cadres of top leaders according to their qualification, and only then comes the turn of the organizational management structure. The last-mentioned element is an essential one but it is not a determining factor for the rise of efficiency in national economy. According to this statement, a special critical survey of B. Kurashvili's standpoints is given where he suggests that the management structure be completely rearranged. The author of the present paper warns of the inconsiderate steps in this field. However, it has been regarded necessary to concentrate the management of some largely dispersed branches of national economy, like machine building, instrument engineering, construction. A certain decentralization of management has also been considered necessary, i. e. the enlargement of rights and responsibility of enterprises and local territorial managerial organizations. The last part of the paper deals with the importance of man as the active factor of productive processes, and ways of his perfection are indicated.

*Academy of Sciences of the Estonian SSR,  
Institute of Economics*

Received  
May 14, 1985