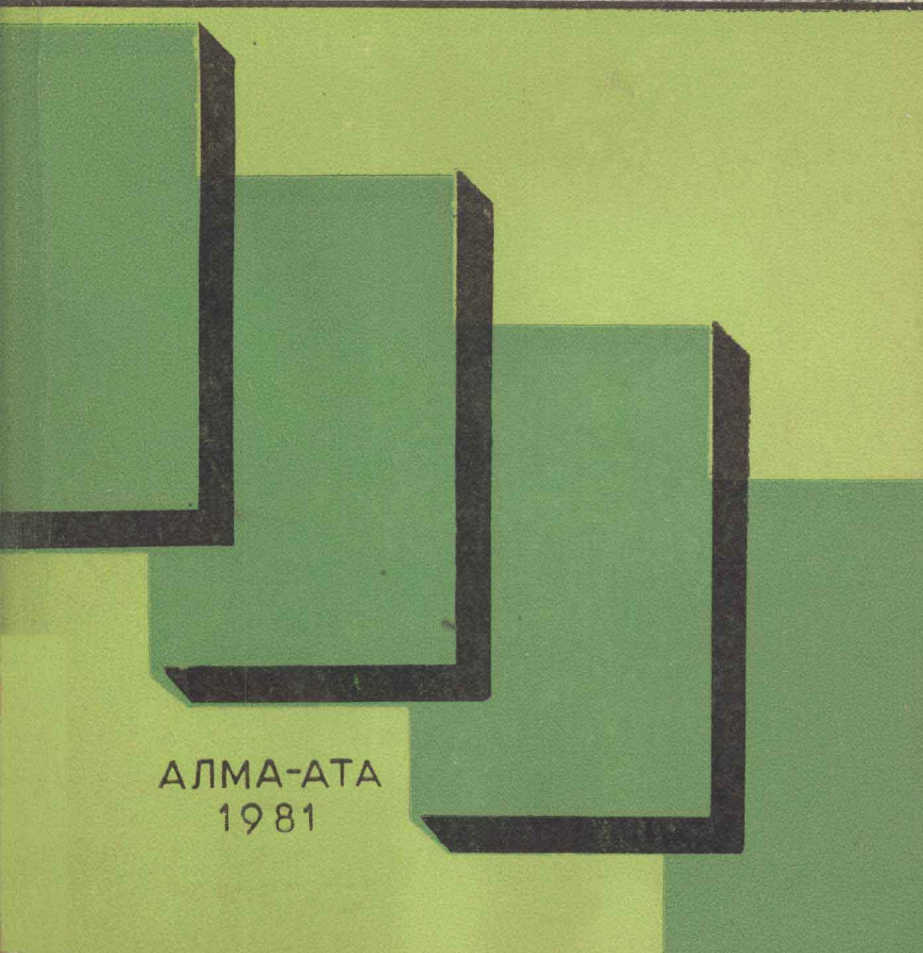


СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВОМ



АЛМА-АТА
1981

АКАДЕМИЯ НАУК КАЗАХСКОЙ ССР
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВОМ

(НА МАТЕРИАЛАХ КАЗАХСТАНА)



Издательство «НАУКА» Казахской ССР

АЛМА-АТА 1981

Совершенствование структуры управления производством. Алма-Ата: «Наука» КазССР, 1981. — 212 с.

В монографии, написанной коллективом авторов, рассмотрены теоретические и методологические вопросы, а также пути совершенствования структуры управления производственными объединениями с учетом требований и специфики научно-технической революции. На основе исследования сложившейся практики выявлены особенности и закономерности формирования производственных объединений. Дано обоснование рациональных форм организации управления в различных отраслях промышленности. Предложена система мер и методов, обеспечивающих создание качественных предпосылок и условий повышения эффективности функционирования производственных объединений.

Книга рассчитана на научных и инженерно-технических работников, экономистов, сотрудников научно-исследовательских и проектных институтов, а также преподавателей, аспирантов и студентов вузов.

Табл. 17, ил. 6.

Ответственный редактор
член-корреспондент АН КазССР
Т. А. АШИМБАЕВ

Рецензенты:

кандидаты экономических наук Т. А. Тлеулиев, В. И. Жихарева,
С. Я. Пиченюк.

C 10804—073
407(07)—81 19.81.0604012101

©Издательство «НАУКА» Казахской ССР, 1981 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Решениями XXIV, XXV и XXVI съездов КПСС определены основные задачи по дальнейшему совершенствованию системы управления народным хозяйством. В их осуществлении важную роль играет проводимый в стране комплекс мероприятий по планомерному совершенствованию организации управления промышленностью, разработке и внедрению новых организационных форм управления производством, совершенствованию экономических, административных и правовых методов управления, внедрению автоматизированных систем управления (АСУ) и средств вычислительной техники.

В условиях образования объединений, технического перевооружения и реконструкции действующих предприятий особенно важное значение приобретает решение вопросов формирования организационных структур управления.

В настоящее время в стране и в республике накоплен определенный опыт построения структур управления предприятиями и объединениями, в том числе и в условиях функционирования АСУ. Заслуживают серьезного внимания и изучения методы и организационные решения, использованные при формировании структур управления ВАЗа, «Электросилы», КамАЗа, Уралмаша и многих других крупных объединений и предприятий. Имеющийся опыт и методические разработки широко освещаются в экономической литературе, обсуждаются на семинарах, конференциях, симпозиумах. Это дает определенный импульс в организации и развитии науч-

ных исследований в этой области. В настоящее время имеются определенные успехи в разработке научно-методических материалов по проектированию совершенствования организационных структур управления предприятиями и объединениями на основе внедрения АСУ. В 1978 г. Государственным комитетом СССР по науке и технике утверждены и направлены министерствам и ведомствам для практического использования «Общепромышленные научно-методические рекомендации по формированию организационных структур управления предприятиями, объединениями». Разработанные на основе обобщения и анализа прогрессивного опыта в области проектирования организационных структур и достижений современной науки, они обеспечат согласованность разрабатываемых структурных решений, планомерное и целенаправленное распространение прогрессивных форм управления на всех уровнях руководства.

Вместе с тем практика показывает, что совершенствование организации управления требует создания многих организационно-технических условий и большой подготовительной работы.

Анализ производственных систем (предприятие, объединение) показывает, что разработанные приемы и методы управления эффективны только в отношении определенного круга задач, в частности организационных структур, и не всегда учитывают реальную взаимосвязь структурных составляющих (организационная, производственная, инфраструктура) производственной системы. Это обуславливает необходимость разработки рациональной структуры производственной системы. Решение данной проблемы требует изучения ее теоретических вопросов, таких, как характер и содержание понятий «организация», «управление», взаимосвязь форм и методов организации и управления производством, выявление объективных закономерностей внутренней организации структурных подразделений; разработка системы показателей и обоснование критерия эффективности организации управления производством.

Следует отметить, что по всем этим вопросам в специальной литературе и на практике еще не выработано единых мнений, высказывается множество противоречивых суждений. Поэтому с целью изучения и выявления недостатков в организационном построении произ-

водственной системы был проведен функциональный и структурный анализ исследуемых производственных объединений. Это позволило выработать методические решения по формированию и совершенствованию структуры производственной системы применительно к специфике исследуемых отраслей. Таким образом, работа посвящена как теоретическим, так и практическим вопросам организации управления производством. Для их решения применен системный подход и использованы расчетно-аналитические, а также экономико-математические методы анализа.

Книга написана коллективом авторов: Р. И. Космамбетова (введение, гл. I, § 2 гл. IV), О. Сабденов (гл. III), А. Ш. Мукашев (§ 3 гл. IV), А. Д. Лоренц (§ 1, 2 гл. II), Д. Б. Горенман (§ 3 гл. II), С. Сыздыков (§ 1 гл. IV), М. М. Шохор (§ 2 гл. IV), Л. Г. Соколова (§ 1 гл. V), Р. Т. Искареева (§ 2 гл. V). В сборе и обработке материала принимала участие Е. Д. Зайцева.

Глава I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ПОСТРОЕНИЯ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННЫМ ОБЪЕДИНЕНИЕМ

§ 1. НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ РАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВОМ

Характер и масштабы современного производства обуславливают возрастание значения проблем организации и управления. Поэтому специфика современных условий состоит в том, что роль управления изменилась в отношении его места, методов организации, и задача заключается в изучении этого процесса, анализе его содержания, тенденций и выработке мер в области практической деятельности.

В материалах XXIV и XXV съездов КПСС представлена стройная программа в области совершенствования управления. Она включает широкий комплекс взаимосвязанных мер в деле дальнейшего развития хозяйственной реформы, улучшения планирования, совершенствования структуры и функций органов управления, внедрения автоматизированных систем управления, повышения научной обоснованности принимаемых решений и усиления ответственности за их выполнение, совершенствования работы с кадрами и организации их учебы, дальнейшей демократизации управления.

Исходя из экономической стратегии КПСС и главной задачи одиннадцатой пятилетки XXVI съезд нашей партии особо указал на необходимость обеспечить поступательный рост экономики, совершенствовать структуру общественного производства ¹.

¹ Брежнев Л. И. Отчет Центрального Комитета КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. — Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981, с. 40.

Общественное производство, развитие науки и техники дают нам только возможность, условия для успешного ~~экономического~~ развития, а как эти возможности будут реализованы; на практике — целиком зависит от совершенствования системы управления, ее правильной организации, от ее способности познать и применить экономические законы на деле. Такая постановка вопроса обуславливает необходимость, на наш взгляд, остановиться на общих моментах содержания понятий «организация», «управление», которые следует учитывать в организационных процессах совершенствования систем управления.

Итак, понятие «организация». В экономической литературе среди предлагаемых трактовок можно выделить два аспекта. В первом аспекте понятие «организация» характеризуется в общем виде и рассматривается как процесс или некоторое действие (создание системы и ее упорядочение, взаимодействие частей целого, устройство, налаживание чего-то и т. д.), т. е. в функциональном смысле; состояние или некоторое строение (взаиморасположение и взаимосвязь элементов системы, соотношение частей целого, порядок), т. е. в структурном смысле; некоторое образование или объединение (орган, учреждение).

Во втором аспекте понятие «организация» характеризуется в непосредственной связи с понятием «управление». Имеется несколько точек зрения. Первая — понятия «организация» и «управление» отождествляются. Вторая — организация рассматривается как функция или часть управления. Третья — управление — как функция или часть организации. Четвертая — организация и управление понимаются как отдельные категории и конкретные формы трудовой деятельности, взаимно проникающие друг в друга, что обуславливает правомерность существования терминов «организация управления» и «управление организацией». Общим моментом всех суждений является связь понятия «организация» с трудовой деятельностью по созданию и обеспечению действия какой-либо системы. Обобщая различные точки зрения, можно прийти к следующим выводам: организация как трудовая деятельность прежде всего является процессом. Она имеет свой объект, в качестве которого выступает структура системы как

целостного и динамического образования, характеризующая ее содержание и форму. Организация выполняет функции образования структуры создаваемой системы, сохранения и совершенствования структуры действующей системы, преобразования структуры системы одного уровня и масштаба в другие, тем самым формируя материальную основу для проявления содержания системы. В процессе преобразования систем происходит создание функционально-структурных образований с новыми системными качествами на основе функционального дополнения отдельных элементов друг другом и изменения структурных компонентов систем, взаимосвязей, что и выступает законом преобразования систем.

Управление производством — особая системная разновидность. Характерные ее особенности, с одной стороны, — целенаправленность, с другой — специфичность объекта функционального воздействия, диалектическое единство с ним. Если объектом организации является структура создаваемой или функционирующей системы, то объектом управления являются процессы, действующие в системе образованной и совершенствуемой посредством организации. Различие объектов организации и управления свидетельствует о принципиальном различии содержания и форм этих категорий.

Вместе с тем в экономической литературе встречается и такое мнение, что система управления есть совокупность объекта и субъекта управления². При такой трактовке система управления и объект управления лишаются собственного содержания и присущих им принципиальных особенностей. Поэтому мы считаем, что при исследовании организационных проблем совершенствования управления производством необходимо исходить из рассмотрения совокупных производственных систем в целом, а не просто систем управления как таковых. Система управления в рамках совокупной производственной системы обладает относительной самостоятельностью, поскольку определяющая роль

² Общеотраслевые научно-методические рекомендации по формированию организационных структур управления объединениями и предприятиями. М., 1978, с. 8.

принадлежит системе производства и изменения в управлении являются следствием конкретных изменений в производстве. Исследование системы управления в отрыве от соответствующей производственной базы не дает оснований как для выводов о ее целесообразности и рациональности, так и для рекомендаций по совершенствованию данной системы управления.

В этой связи целесообразным является уточнение некоторых особенностей функционирования и структурообразования производственных систем с учетом изложенных теоретических положений.

Производство и управление как составные части производственной системы качественно и количественно определены в пространстве и во времени, характеризуются соответствующими содержанием и формой, имеют собственный структурно оформленный состав взаимодействующих элементов с конкретным функциональным назначением, что дает основания рассматривать их в качестве подсистем производства и управления. Они находятся в органическом единстве. Каждая из них как целостное и динамичное образование играет специфическую роль по отношению к другой. Определяющее положение занимает система производства, она характеризует функционально-структурное содержание системы управления. Характер, объем, содержание, структура и особенности производственных процессов обуславливают особенности организации и тем самым определяют содержание системы управления. В свою очередь, система управления определяет параметры течения процессов — задает объекту программу поведения, контролирует ход ее выполнения, регулирует и учитывает результаты действия управляемого объекта. Взаимодействие систем производства и управления осуществляется посредством механизма, характеризующего специфические особенности процессов, совершающихся в производственной системе. Специфика процессов проявляется, с одной стороны, в материально-вещественной основе системы, а с другой стороны, — в ее информационном обеспечении.

Материально-вещественная сторона проявляется в материально-вещественных потоках предметов труда, преобразуемых под воздействием орудий труда, направляемых посредством трудовой деятельности людей;

информационное обеспечение характеризует объем, направление и темпы материально-вещественных потоков, состояние и степень использования основных элементов производства, показатели, характеризующие эффективность функционирования системы. Поэтому процесс функционирования производственной системы вызывает соответственно процесс движения информации. Взаимодействие между системами управления и производства осуществляется на информационной основе.

Поскольку управление производством, имеющее функционально-структурную самостоятельность и воздействующее на производство, находится в непосредственной зависимости и определяется своим объектом, система управления должна соответствовать системе производства. Исходя из того, что в современных условиях производственная система находится в непрерывном развитии, речь должна идти о прогрессивном развитии, обеспечивающем эффективное функционирование производственной системы. Обеспечение такого соответствия является одним из важнейших направлений совершенствования управления производством.

С точки зрения системного комплексного подхода, производственно-хозяйственная организация — это целостная совокупность производственных и управленческих подразделений, объединяемая единством целей, взаимосвязью осуществляемых работ, совместным использованием закрепленных за ней материальных, трудовых, финансовых и информационных ресурсов и наличием единого административного органа руководства (аппарата управления). К производственно-хозяйственным организациям относятся отраслевые министерства, промышленные, производственные и научно-производственные объединения, самостоятельные предприятия. Каждая производственно-хозяйственная организация рассматривается как органическая часть общегосударственной централизованной системы планирования и хозяйственного руководства с ее связями и отношениями в общей иерархии управления.

Основными компонентами, «узлами» системы управления, являются: механизм управления (цели, функции, принципы, методы), управляющая система в статике (структура управления — производственные подразделе-

ления, органы управления, кадры, техника), управляющая система в динамике (процессы управления) и совершенствование системы управления (имеется в виду функционирование ее в динамике).

Механизм управления характеризует основополагающие, фундаментальные «краеугольные камни» системы управления; структура — составные элементы этой системы и их соотношение; процессы управления — реальная жизнь этой системы³. Наиболее полно и развернуто систему управления характеризует процесс управления как реальное функционирование. В процессе управления взаимодействуют элементы механизма и элементы структуры управления. Поэтому в процессе функционирования производства все составные части системы управления находятся между собой в теснейшей взаимосвязи и взаимодействии.

В данной работе не предполагается охватить весь круг проблем управления производством. Основное внимание будет уделено структурным аспектам.

Для любой системы структура является одним из важнейших понятий, а для экономических систем, основу которых составляют производственные системы (предприятие, объединение), структура является фундаментом их исследования. Это объясняется тем, что в целом развитие экономики общества базируется на формировании рациональных народнохозяйственных пропорций как в производстве, так и в потреблении, т. е. на решении структурных проблем. Поэтому необходимо прежде всего раскрыть закономерности структурных отношений, выражающих субординацию главных, второстепенных свойств и признаков системы, различных качеств ее составляющих. Поэтому необходимо прежде всего выяснить, что из себя представляет структура производственной системы, каковы ее основные составляющие компоненты, их взаимосвязь и взаимодействие. Как известно, составляющими структуры производственной системы являются производственная структура, организационная структура, инфраструктура. Производственная структура — форма организации выпуска продукции, выражающаяся в размере пред-

³ Организация процессов управления. Под общей ред. Г. Х. Попова. М., 1975, с. 6.

приятия, объединения (проектная, производственная мощность), в количестве и составе цехов, участков, служб, их пространственном расположении, а также в составе и количестве рабочих мест, типов, видов, количестве оборудования внутри цеха, участка. Инфраструктура — организационная сложность, целью которой является обеспечение нормальных условий для успешного функционирования производства (снабжение материалами, запасными частями, энергией, складское и транспортное хозяйство, поддержание и ремонт основных фондов, бытовое, культурное и медицинское обслуживание).

Сложнее с организационной структурой. До сих пор нет единого общепринятого мнения о содержании этого понятия. Одни представители науки и практические работники понимают организационную структуру управления как комплекс определенным образом взаимосвязанных разноуровневых и разнофункциональных управленческих подразделений, сформированных для достижения в основном производственно-хозяйственных целей.

Другие признают такую трактовку содержания организационной структуры управления весьма упрощенной. Они рассматривают ее как систему, характеризующуюся не только логической взаимосвязью самих элементов организационной структуры, но и тем, что управление, как и само производство, является процессом, а не статической комбинацией взаимосвязанных элементов. Действительная их взаимосвязь и взаимодействие проявляются только в процессе управления. Близкой к этой точке зрения трактуется структура управления в «Общеотраслевых научно-методических рекомендациях по формированию организационных структур управления объединениями и предприятиями» (1978, с. 15). Констатируя, что структура управления определяется совокупностью и упорядоченностью всех устойчивых отношений (административно-правовых, технологических, информационных, экономических, социально-психологических) между элементами организации, возникающих в процессе управления, в рекомендациях делается упор на необходимость правильного установления состава качественно и количественно определенных звеньев и уровней управленческого аппара-

та: «Организационная структура управления характеризуется распределением целей и задач между подразделениями в организации административно-правовыми отношениями между подразделениями и должностями, вытекающими из них связями по кооперации деятельности при решении проблем, возникающих в процессе управления». Поэтому при решении вопроса о структуре управления более правильно вести речь о динамической структуре организации управления, поскольку с термином «структура» принято связывать статику явлений. От организационных структур управления в современных условиях, как никогда ранее, требуется гибкость и чувствительность к изменению управляемого объекта. Необходима такая система управления, которая в противовес ныне существующей системе медленного приспособления структуры производства и управления позволила бы раскрыть многообразные связи структуры производства, представить их в виде иерархической структуры, отражающей степень организованности и управляемости промышленным производством.

Особенно важной частью работ по развитию научных основ совершенствования организации управления является разработка методики экономической оценки организационных структур различных уровней управления. Такая методика должна стать основой контроля и аналитической оценки экономичности и эффективности организационной структуры и предназначаться как непосредственно для подразделений производства, так и для вышестоящих органов отраслевого и государственного управления. В решениях партии и правительства подчеркивается, что развитие и совершенствование организационных структур управления производством должно осуществляться не от случая к случаю, а представлять собой непрерывный планомерный процесс. Другими словами, комплексное решение проблем совершенствования управления в отдельных отраслях и всей системе народного хозяйства необходимо планировать, предусматривая соответствующие меры в долгосрочных планах развития экономики. В настоящее время нет еще достаточно обоснованных методических положений по планированию развития систем управления вообще и планированию развития организационных структур в частности.

Построение структуры управления социалистическим производством предполагает:

- выявление объективных закономерностей внутренней организации структурных подразделений в их взаимосвязи и взаимодействии с внутренними и внешними факторами;

- формулировку этих закономерностей и взаимосвязей в единой целенаправленности;

- функциональный и структурный анализ;

- построение рациональной структуры управления.

Рациональное построение организации и управления социалистическим производством зависит от степени организованности и управляемости отдельных ее частей и элементов: рабочих мест, участков, цехов, предприятий, объединений. Целью и объектом исследований предыдущих научно-исследовательских работ Сектора являлись выбор и обоснование рациональных форм организации производства, проектирование организации производственного процесса на промышленных предприятиях таких отраслей, как машиностроение, угольная и легкая промышленность. В соответствии с логикой и иерархичностью системы — производственное объединение, предприятие — целью настоящего исследования является разработка рекомендаций по формированию и совершенствованию структуры управления производственными объединениями. Объектами исследования являются производственные объединения угольной промышленности «Карагандауголь», угольного машиностроения «Каргормаш» и Алма-Атинский хлопчатобумажный комбинат.

Выбор данных объектов связан с рядом обстоятельств. Во-первых, исследуемые производственные объединения относятся к числу крупнейших в республике, оснащенных современными средствами производства. Здесь созданы предпосылки для реализации достижений научно-технической революции, обеспечения взаимосвязи и соответствия двух факторов экономического роста — технического и организационного. В настоящее время выявлены основные принципиальные преимущества крупных производственно-хозяйственных комплексов над мелкими предприятиями. Повышение эффективности производства в объединениях достигается за счет

более углубленной специализации, концентрации и комбинирования производства, специализации и централизации всех видов вспомогательного обслуживания и т. д. Именно специализация и кооперирование, концентрация, централизация являются на современном уровне развития производительных сил наиболее прогрессивными и экономически целесообразными формами организации общественного производства. Это предопределяет необходимость их теоретического рассмотрения и осмысливания, выявления их роли в формировании производственных новообразований (объединений), являющихся следствием объективных процессов развития социалистической экономики.

Во-вторых, исследуемые производственные объединения являются представителями различных отраслей промышленности, характеризующихся соответственно различием в принципах организации и управления производством внутри объединений, разницей в условиях территориальной разобщенности производственных подразделений.

В-третьих, каждое из исследуемых производственных объединений было организовано по индивидуальному экономическому обоснованию и разработанной поэтапной системе перехода к новой форме управления, за исключением Алма-Атинского хлопчатобумажного комбината. В данном случае имел значение тот факт, что до настоящего времени не разработан единый общепринятый методический подход ни к проектированию систем управления создаваемых объединений, ни к анализу эффективности работы аппарата управления действующих объединений. Все это обуславливает необходимость с учетом накопленного опыта и имеющихся теоретических разработок рассмотреть принципы подхода к анализу эффективности организации управления в объединениях. Построение рациональной структуры управления производством требует изучения некоторых теоретических вопросов данной проблемы, глубокого анализа характеристик системы управления.

Анализ организации управления в объединениях служит основанием для разработки методических рекомендаций по совершенствованию структуры управления с предложением конкретных решений по определению степени рациональной централизации функций управле-

ния, состава работ по функциям управления, разграничению задач управления в управляющей системе между подсистемами, разработке рациональной системы информационных потоков и документооборота, определению численности и квалификационного состава работников управления.

§ 2. ОБОСНОВАНИЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ И КРИТЕРИЯ ОЦЕНКИ УРОВНЯ ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВОМ

Категория управления непосредственно связана с понятием целенаправленности. «Целенаправленность здесь означает не что иное, как сознательное поведение или действие, направленное на достижение некоторой цели, того конечного состояния, при котором объект вступает в определенную связь в пространстве и во времени с некоторым другим объектом или событием»⁴. Направленность сознательного поведения рассматривается во взаимосвязи с объективными закономерностями функционирования внешней среды и управляемого объекта и не означает произвольности в выборе цели. «Выражение выявленных закономерностей через категории, цели и средства играли совершенно специфическую роль в теории управления общественными системами. Дело в том, что в социальных системах все процессы проходят сквозь призму человеческого сознания, ибо сами эти процессы есть не что иное, как взаимодействие отдельных социальных групп, производственных коллективов, отдельных индивидуумов»⁵.

Это положение особенно очевидно, когда речь идет о построении системы управления социалистическим обществом, его экономикой, производственными подразделениями.

Особенностью системы управления является наличие иерархической структуры, причем различного уровня. Исследование такого объекта, как экономика, выявляет перед нами сложную структуру, состоящую из иерархически соподчиненных уровней, каждый из которых, в свою очередь, охватывает значительное количество элементов. Соподчиненность элементов в экономической системе легко прослеживается по цепочке: работник —

⁴ Винер Н. Кибернетика. М., 1958, с. 280.

⁵ Петраков Н. Я. Кибернетические проблемы управления экономикой. М., 1974, с. 29.