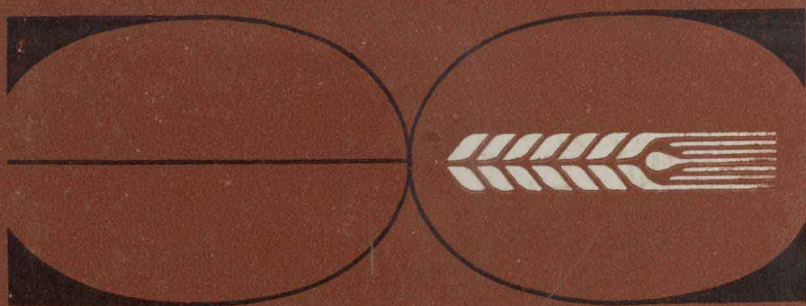




УПРАВЛЕНИЕ
СЕЛЬСКО-
ХОЗЯЙСТВЕННЫМ
ПРОИЗВОДСТВОМ
И ОСНОВЫ
СОВЕТСКОГО
ПРАВА

УЧЕБНИКИ И УЧЕБНЫ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕН

УПРАВЛЕНИЕ СЕЛЬСКО- ХОЗЯЙСТВЕННЫМ ПРОИЗВОДСТВОМ И ОСНОВЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА

Допущено Главным управлением высшего и среднего сельскохозяйственного образования Министерства сельского хозяйства СССР в качестве учебника для учащихся средних сельскохозяйственных учебных заведений



МОСКВА «КОЛОС» 1982

Авторы: *А. В. Пошатаев, В. А. Беспалов, В. М. Зыков, В. И. Лебедев, А. Г. Первушин.*

Рецензенты: доктор экономических наук *И. Г. Ушаев, В. И. Плетнев.*

Управление сельскохозяйственным производством
У67 и основы советского права/А. В. Пошатаев,
В. А. Беспалов, В. М. Зыков и др. — М.: Колос,
1982.—335 с., ил. — (Учебники и учеб. пособия для
сред. с.-х. учеб. заведений)

В учебнике раскрыты сущность, принципы и методы управления производством, рассмотрены практические вопросы организации управления в сельскохозяйственных предприятиях. Большое внимание уделено вопросам психологии, педагогики, основам советского права применительно к управлению сельским хозяйством.

У $\frac{3801010000-060}{035(01)-82}$ 198—82

ББК 65.9(2)32—2+67.99(2)1
333+333:34

XXVI съезд КПСС, проявляя особую заботу о росте благосостояния советского народа, признал необходимым разработать специальную продовольственную программу. Для решения поставленных перед сельским хозяйством задач будут выделяться крупные финансовые и материальные ресурсы, продолжится планомерный перевод этой отрасли на индустриальную основу. «... Центр тяжести теперь, — говорил товарищ Л. И. Брежнев на съезде, — и это отличительная особенность аграрной политики в 80-е годы — переносится на отдачу от капиталовложений, рост продуктивности сельского хозяйства, на углубление и совершенствование его связей со всеми отраслями агропромышленного комплекса».

Эффективность функционирования сельского хозяйства в значительной степени зависит от организации, форм и методов управления, их совершенствования. XXVI съезд КПСС выдвинул совершенствование методов руководства экономикой в качестве одной из актуальных народнохозяйственных проблем, уделив первостепенное внимание вопросам планирования, повышения ответственности за выполнение государственных планов, улучшения их качества.

Важную роль призвано сыграть принятое в 1980 г. постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и экономического стимулирования производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов». В соответствии с этим постановлением должен устанавливаться единый план закупок сельскохозяйственных продуктов на пять лет с разбивкой по годам. Одновременно вводится система стимулирования хозяйств за увеличение продажи продукции государству. Тем самым усиливается связь материальных стимулов с конечными результатами.

Одной из насущных задач, поставленных XXVI съез-

дом партии, является преодоление несогласованности действий различных ведомств. Основными направлениями экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года предусмотрено «... обеспечить единое планирование, пропорциональное и сбалансированное развитие отраслей агропромышленного комплекса, значительное укрепление его материально-технической базы, совершенствование экономических связей между отраслями, организацию четкого их взаимодействия по наращиванию производства сельскохозяйственной продукции, улучшению ее сохранности, транспортировки, переработки и доведения до потребителя».

Успешная реализация задач, выдвинутых XXVI съездом партии, в решающей мере зависит от улучшения стиля и методов управления. Этому будет способствовать постановление ЦК КПСС «О дальнейшем совершенствовании контроля и проверки исполнения в свете решений XXVI съезда КПСС».

Особую значимость в связи с этим приобретает совершенствование управления в колхозах, совхозах, формированиях межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции как существенного фактора повышения эффективности сельскохозяйственного производства в целом. Важная роль в этом деле принадлежит руководителям и специалистам сельскохозяйственного производства и особенно кадрам среднего звена, непосредственно управляющим производственным процессом. От их знаний и организаторских способностей во многом зависят качественное и своевременное выполнение заданий, высокопроизводительное использование техники, трудовая и общественная активность коллективов.

Успешно руководить внутрихозяйственными подразделениями могут только квалифицированные специалисты, хорошо знающие современную технологию, экономику и организацию сельскохозяйственного производства, владеющие методами управления, умеющие правильно принимать и реализовывать решения, работать с людьми, организовывать труд, систематически обновлять и обогащать свои знания.

Учитывая большое значение теоретических знаний и практических навыков в области управленческой деятельности, в учебные планы средних сельскохозяйственных учебных заведений введен предмет «Управление

сельскохозяйственным производством и основы советского права».

Цель изучения предмета — вооружить будущих руководителей и специалистов сельского хозяйства совокупностью знаний и навыков по организации работы аппарата управления, использованию в процессе управления основ психологии, педагогики и советского права, которые помогут квалифицированно решать вопросы на уровне сельскохозяйственных предприятий и внутрихозяйственных подразделений.

Учебник состоит из трех разделов. Основным является раздел «Управление сельскохозяйственным производством». В нем рассматриваются теоретические основы управления, организация управления сельскохозяйственным производством, методы и техника управления.

В разделе «Психология и педагогика в управлении» освещены вопросы организаторской и педагогической деятельности руководителей и специалистов, социальной психологии.

Раздел «Основы советского права» знакомит учащихся с общими вопросами теории советского права, его ролью в коммунистическом строительстве. Особое внимание уделяется правовым положениям сельскохозяйственных предприятий и их подразделений, значению в современных условиях плановой и договорной дисциплины, ответственности за невыполнение принятых обязательств.

Учащиеся знакомятся также с вопросами земельного законодательства, правового регулирования трудовых отношений.

Предмет «Управление сельскохозяйственным производством и основы советского права» тесно связан с другими предметами учебного плана и прежде всего с «Экономикой, организацией и планированием сельскохозяйственного производства».

Учебник подготовлен в соответствии с программой указанного предмета и обеспечивает системный подход к изучению вопросов управления сельскохозяйственным производством. В связи с тем, что он рассчитан на учащихся, обучающихся специальностям «Агрономия», «Зоотехния», «Механизация сельского хозяйства», «Агрохимия», «Защита растений», «Птицеводство», в процессе преподавания должны быть учтены специфика каждой специальности, исходя из функций, выполняемых

руководителями и специалистами той или иной отрасли, а также особенности природно-экономических зон, где будут работать выпускники сельскохозяйственных техникумов.

Главы написали: кандидат экономических наук А. В. Пошатаев — введение, I, II, VIII, XI, кандидат экономических наук В. А. Беспалов — III, IV, VI, VII, XII, XIV, А. В. Пошатаев и В. А. Беспалов — V, IX, X, XV, кандидат экономических наук В. М. Зыков — XIII, кандидат медицинских наук В. И. Лебедев — XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, доктор юридических наук А. Г. Первушин — XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII. Руководитель авторского коллектива А. В. Пошатаев.

Раздел первый

УПРАВЛЕНИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫМ ПРОИЗВОДСТВОМ

Глава I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВОМ

§ 1. Сущность управления

На всех ступенях развития общества труд носит общественный характер, выступает в форме совместной деятельности людей по производству материальных благ. Продукт общественного труда — результат усилий большого количества работников. Но «Всякий непосредственно общественный или совместный труд, осуществляемый в сравнительно крупном масштабе, — писал К. Маркс, — нуждается в большей или меньшей степени в управлении...».¹

Объективная необходимость координации труда вызывается его кооперацией; чем больше ее масштабы, тем сильнее потребность в управлении производственным процессом. Без выполнения такой функции невозможен процесс целесообразной деятельности кооперированного труда. Следовательно, управление является обязательным условием всякого кооперативного труда и присуще обществу на всех ступенях его развития. Однако задачи и цели управления, его формы и методы не остаются неизменными — они зависят от характера общественного строя и закономерностей его развития.

Впервые возможность сознательного централизованного управления обществом как целостной системой возникла в условиях социализма, так как здесь появляется совершенно новая материальная основа — общественная собственность.

Управление в социалистическом обществе представляет сознательную, активную, творческую деятельность, основанную на объективных экономических законах и направленную на повышение эффективности общественного производства и улучшение жизни народа.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 342.

В социалистическом обществе меняются не только масштабы управления производством. Здесь также происходят глубокие качественные изменения. Социализм устраняет двойственный характер управления, присущий антагонистическим общественно-экономическим формациям. Там оно с одной стороны выступает как функция общественного труда, а с другой — как функция эксплуатации общественного труда. К. Маркс указывал: «Управление капиталиста есть не только особая функция, возникающая из самой природы общественного процесса труда и относящаяся к этому последнему, оно есть в то же время функция эксплуатации общественного процесса труда...»¹.

«Высшая цель общественного производства при социализме — наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей», — говорится в Конституции (Основном Законе) Союза Советских Социалистических Республик. Этой цели подчинена и вся управленческая деятельность.

Основы теории управления социалистическим производством были созданы В. И. Лениным. Он определил общие принципы и методы организации управления, которые широко использовались в ходе строительства социализма в СССР и других странах.

Процессы управления осуществляются в биологических, технических, социальных системах, к которым относятся предприятия, объединения, отрасли, народное хозяйство в целом.

Организация управления в сельском хозяйстве имеет ряд особенностей, вытекающих из специфики этой отрасли. Главным средством производства здесь является земля, нуждающаяся в специальных мерах по воспроизводству плодородия. Сельскохозяйственное производство имеет дело с живыми организмами — растениями и животными, биологические и физиологические особенности которых необходимо учитывать; отличается ярко выраженной сезонностью производства, что приводит к неравномерности в использовании рабочей силы и многих средств производства. Кроме того, сельскохозяйственное производство представлено предприятиями двух форм собственности: государственной и кооперативно-колхозной.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 343.

Каждое сельскохозяйственное предприятие как система управления состоит из двух подсистем: управляющей и управляемой. Управляющая подсистема, или субъект управления, — это аппарат, осуществляющий управленческое воздействие. Управляемая подсистема, или объект управления, включает ряд подразделений основного, вспомогательного и обслуживающего производства.

В первичном подразделении (бригаде, на ферме, участке) управляемой подсистемой являются рабочие, которые могут быть сгруппированы в звенья, группы; управляющей подсистемой в этом случае выступает руководитель подразделения. В отделении, цехе, комплексе управляемую подсистему составляют входящие в их состав бригады, фермы, участки, отряды; управляющую — аппарат управления этими подразделениями во главе с их руководителями. В свою очередь, отделения, цехи, комплексы и другие подразделения общехозяйственного назначения (мастерские, автогараж, подсобные производства) в своей совокупности являются управляемой подсистемой или объектом управления предприятия в целом; управляющей подсистемой здесь выступает центральный аппарат предприятия во главе с его руководителем.

Подсистемы имеют прямую и обратную связь, посредством которой реализуется процесс управления. Прежде всего управляющая подсистема влияет на управляемую путем передачи на исполнение управленческой информации в виде планов, приказов, распоряжений, указаний и др. В процессе исполнения возникает и передается новая информация для управляющей подсистемы, на основе чего вырабатывается новое решение.

Таким образом, *управление сельскохозяйственным производством — это целенаправленное воздействие на трудовые коллективы и отдельных работников путем планомерной организации и координации их деятельности в процессе производства.*

§ 2. Закономерности и принципы управления

Управление социалистическим производством — это научное управление, осуществляемое на основе познания и использования объективных экономических законов, с учетом действия которых строятся формы и методы хозяйственной деятельности всех звеньев управления.

Экономические законы не могут действовать изоли-

рованно друг от друга. Их действия взаимосвязаны, так как имеют единую экономическую основу — общественную собственность на средства производства.

Главную цель и движущий мотив всей хозяйственной деятельности социалистического общества выражает основной экономический закон. Ему принадлежит ведущая роль по отношению ко всем другим экономическим законам социализма, поскольку в нем определена общая направленность социалистического производства — обеспечение полного благосостояния и свободного, всестороннего развития всех членов общества путем непрерывного роста и совершенствования производства.

Социалистическое производство тесно связано с использованием в процессе управления закона планомерного пропорционального развития народного хозяйства. Роль этого закона с каждым годом возрастает, так как развиваются межотраслевые связи, возникают и функционируют целые комплексы отраслей. Одним из них, например, является агропромышленный комплекс, выступающий как совокупность ряда отраслей народного хозяйства, специализированных на производстве сельскохозяйственной продукции, ее переработке в предметы конечного потребления, доведении их до потребителей, а также на производстве средств производства для данных отраслей.

В планомерном управлении социалистическим производством используются также закон распределения по труду, закон стоимости, социалистического накопления, неуклонного роста производительности труда.

Организация управления должна базироваться на познании его закономерностей. Закономерности управления отражают наиболее существенные, неоднократно повторяющиеся процессы, явления и ситуации, свойственные управляющей и управляемой подсистемам. Зная их, руководитель и специалист хозяйства или производственного подразделения может на научной основе определять цель действий и принимать соответствующие решения.

К числу важнейших закономерностей управления относятся следующие.

1. Единство системы управления находит свое выражение в единстве ее структуры, использовании единых принципов на всех ступенях управления, тесной взаимосвязи всех производственных подразделений.

2. Пропорциональность системы управления проявляется через количественные и качественные связи между управляющей и управляемой подсистемами. Это означает, что увеличение управляемой подсистемы вызывает необходимость определенного расширения и управляющей подсистемы (чем выше уровень организации в каждой из них, тем меньше управляющая подсистема).

3. Оптимальный уровень централизации в управлении — установление правильного соотношения между внешним воздействием и самостоятельностью нижестоящих звеньев управления. От правильного установления уровня централизации зависит эффективность управления.

4. Нахождение главного звена. Суть этой закономерности состоит в том, что развитие сельскохозяйственного производства объективно требует от руководителя определять на тот или иной период основные задачи коллектива и направлять свои усилия на выполнение этих задач.

5. Непрерывность управленческого процесса тесно связана с непрерывностью процесса воспроизводства в сельском хозяйстве.

Управлению социалистическим производством присущи определенные принципы — основные правила и требования, которыми руководствуются органы и работники управления в своей практической деятельности. Принципы выражают характер управленческих отношений; на их основе осуществляется использование экономических законов в управлении производством.

Основные принципы управления социалистической экономикой были разработаны В. И. Лениным. Один из них — *единство политического и хозяйственного руководства*. Экономика и политика — две неразрывно связанные стороны общественного развития. В. И. Ленин отмечал особую важность решения экономических задач, подчеркивал зависимость политики от объективных экономических закономерностей. В то же время он указывал на первостепенное значение политического подхода к решению экономических задач: «...без правильного политического подхода к делу данный класс не удержит своего господства, а, следовательно, не сможет решить и своей производственной задачи»¹.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 279.

Основой этого принципа является партийное руководство экономикой. Вопросы развития экономики всегда стояли в центре политики Коммунистической партии, которая на каждом этапе строительства социализма определяла главную экономическую задачу, темпы развития и структуру общественного производства.

Так, главная задача КПСС в одиннадцатой пятилетке состоит в обеспечении дальнейшего роста благосостояния советских людей на основе устойчивого, поступательного развития народного хозяйства, ускорения научно-технического прогресса и перевода экономики на интенсивный путь развития, более рационального использования производственного потенциала страны, всемерной экономии всех видов ресурсов и улучшения качества работ.

Роль партии в руководстве экономикой на современном этапе ее развития заметно возросла. Это объясняется ростом масштабов и сложностью задач коммунистического строительства, повышением творческой активности масс, дальнейшим развитием социалистической демократии, расширением прав союзных республик и местных хозяйственных органов.

Успехи развития сельского хозяйства во многом определяются постановкой партийно-политической работы в производственных коллективах, зависят от ее связи с жизнью, решения задач социально-экономического развития села.

Другим важным принципом управления социалистическим производством является *демократический централизм*. Этот принцип означает сочетание централизованного руководства социалистической экономикой с широкой инициативой нижестоящих органов управления в выборе путей, способов и методов наиболее эффективного использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов.

В. И. Ленин доказал теоретически, а последующий опыт подтвердил на практике, что централизация руководства — обязательное и решающее условие успешного строительства социализма и коммунизма.

Объективная необходимость централизации руководства обусловлена социалистической собственностью на средства производства, высоким уровнем общественного разделения труда при постоянно усиливающейся концентрации, специализации и кооперации производства. В то же время централизм должен быть демократиче-

ским, обеспечивать «...возможность полного и беспрепятственного развития не только местных особенностей, но и местного почина, местной инициативы, разнообразия путей, приемов и средств движения к общей цели»¹.

Излишняя централизация в управлении сельскохозяйственным производством ограничивает инициативу снизу, ущемляет интересы колхозов и совхозов, тормозит их развитие. Не менее вредно предоставление предприятиям неограниченных прав, отказ от централизованного планирования, что порождает элементы анархии и диспропорции в развитии производства. В Конституции СССР этот принцип получил дальнейшее развитие.

Важнейшим принципом управления является *плановость*, которая пронизывает всю систему управления при социализме, является основополагающим для других принципов управления.

Принцип плановости в управлении сельским хозяйством используется путем установления научно обоснованных пропорций между отраслями и внутри них, составления сбалансированных планов по отрасли в целом, республикам, областям (краям), районам, отдельным предприятиям и производственным подразделениям, обеспечивающих потребности общества в продовольствии и повышение эффективности сельскохозяйственного производства.

Большое значение имеет принцип *сочетания в управлении единоначалия с коллегиальностью*. Относительно сельского хозяйства он означает, что во главе каждого предприятия и производственного подразделения стоит руководитель, наделенный соответствующими правами и имеющий определенные обязанности, в рамках которых он принимает те или иные решения. В целях всесторонней обоснованности управленческих решений необходимо придавать им широкую гласность в процессе выработки. Это обеспечивается путем участия трудящихся в собраниях, совещаниях, работе общественных организаций, комиссий, органов народного контроля и др.

Что касается исполнения принятого решения, то здесь вступает в силу принцип *единоначалия, подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим, обязательного выполнения указаний руководителя производства*.

С этим принципом тесно связан принцип *установления*

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 152.

точной ответственности каждого работника управления за выполнение тех или иных заданий. В. И. Ленин обращал на этот принцип большое внимание и указывал, что он «...должен быть упорно и настойчиво, во что бы то ни стало, проводим в жизнь»¹.

Немаловажную роль в управлении сельскохозяйственным производством играет принцип обеспечения единства экономических интересов, правильного сочетания материальных и моральных стимулов к труду. Экономическая политика и стратегия КПСС на современном этапе исходят из необходимости сочетания общенародных, коллективных и личных интересов в целях повышения эффективности и качества. Это особенно важно в связи с одновременным осуществлением мер по совершенствованию экономического стимулирования общественного производства и личного подсобного хозяйства рабочих и колхозников.

Материальное поощрение является объективным требованием социализма. Оно вытекает из действия закона распределения по труду. Оплата труда работников сельского хозяйства дифференцируется в зависимости от его количества и качества.

Наряду с материальным поощрением должно широко использоваться моральное стимулирование. При правильном их сочетании повышается трудовая активность и производительность труда, обеспечивается всестороннее развитие личности и формирование человека коммунистического общества, растет народное благосостояние.

XXVI съезд КПСС указал на необходимость повышения уровня организаторской работы, деловитости и оперативности во всех звеньях, всемерного развития у кадров инициативы и социалистической предприимчивости, умения видеть перспективу и мобилизовывать коллективы трудящихся на решение стоящих задач.

Таковыми качествами должны обладать все руководители и специалисты среднего звена сельскохозяйственного производства.

§ 3. Функции управления, их классификация и содержание

Сельскохозяйственное производство — сложный организм, характеризующийся многочисленными взаимосвя-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 40, с. 190.

зиями. Поддержание и регулирование этих взаимосвязей осуществляется через функции управления.

Функция управления — часть управленческой деятельности в сельскохозяйственных предприятиях, с помощью которой аппарат управления воздействует на управляемый объект. Анализ процесса управления со стороны его функций позволяет установить объем работы по каждой из них, определить численность управленческих работников, проектировать структуру аппарата управления.

Обязательным условием осуществления любой управленческой функции является наличие информации. На основе сбора и преобразования ее вырабатываются те или иные решения, которые затем доводятся до исполнителей. Сбор, систематизация, передача и хранение информации, выработка и принятие решения, доведение его в той или иной форме до исполнителей — все это составляет содержание функций управления, отличает их от производственных функций.

Функции управления характеризуются, с одной стороны, относительной самостоятельностью, а с другой — взаимодействием, что обеспечивает целенаправленное воздействие на объект управления.

Задачи управления можно разделить на две группы. К первой группе относятся задачи, которые вытекают из общего содержания управления, — целенаправленного и планомерного процесса регулирования производства. Решение таких общих задач обеспечивает образование системы производства, ее устойчивость и постоянное развитие.

Вторая группа задач имеет специфический характер. Она связана непосредственно с производственным процессом, научно-техническим и экономическим обслуживанием производства, социально-политическим развитием трудовых коллективов. Функции, вытекающие из этих задач, называются конкретными.

К основным функциям управления относятся: планирование, организация, регулирование, координирование, учет и контроль.

Планирование — ведущая функция управления, определяющая конечную цель производства, средства, сроки достижения намеченных рубежей. Оно присуще всем иерархическим уровням управления: народному хозяйству в целом, отрасли, сельскохозяйственному предприя-

тию, отделению, бригаде, звену. Сущность и технология планирования для всех объектов едины. Оно состоит из процесса подготовки, обоснования и принятия решений.

Планирование охватывает не только производство, но и непроизводственную сферу. Все более широкое распространение за последнее время получает составление комплексных планов социального развития производственных коллективов.

Важная функция управления — *организация*, которая призвана обеспечивать выполнение плана или создавать для этого необходимые условия. Цель ее — формирование управляющей и управляемой подсистем, а также налаживание связей и отношений между ними. Характерная особенность организации состоит в том, что это единственная функция, обеспечивающая взаимосвязь и эффективность всех других функций управления.

Организация как функция по своему содержанию представляет такой вид деятельности, который включает многие виды управленческих работ. К ним относятся: образование производственных и управленческих подразделений, обеспечение взаимодействия внутри них и между ними, разработка и утверждение различного рода нормативных документов и должностных инструкций, схем и структур управления.

В целях сохранения устойчивости системы производства при выполнении поставленных задач используется функция *регулирования*. Она обеспечивает равномерность, согласованность процесса производства, устойчивые взаимоотношения производственных коллективов. Необходимость регулирования обусловлена объективными обстоятельствами и прежде всего внешними и внутренними воздействиями на производственную систему. Содержание функции регулирования составляют анализ отклонений, разработка программы и методов их устранения.

Тесную связь с вышеперечисленными функциями имеет функция *координирования*. Цель ее — обеспечить слаженную работу всего производственного коллектива. Она занимает важное место в деятельности руководителей внутрихозяйственных подразделений. Например, управляющие отделениями постоянно координируют работу бригадиров и заведующих фермами, сосредоточивая усилия на решении главных задач, используя для этого необходимую информацию и документацию.