

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ ПРОИЗВОДСТВОМ



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ ПРОИЗВОДСТВОМ

**Минск
Издательство БГУ им. В. И. Ленина
1983**

ББК 65.9(2)21

С56

Рецензенты:

Т. П. Гринчель, кандидат экономических наук, доцент;
И. Ф. Климов, кандидат экономических наук

Под редакцией

В. П. Уварова, доктора экономических наук, профессора;
И. Д. Прохоренко, доктора экономических наук, профессора

Рекомендовано кафедрой политической экономии ИПК
преподавателей общественных наук
при Белгосуниверситете им. В. И. Ленина

0604020101—056

С ————— 14—83

М317—83

ПРЕДИСЛОВИЕ

Управление социалистическим общественным производством в масштабе единого народнохозяйственного комплекса страны, а также на других уровнях, вплоть до предприятия и его подразделений, — постоянно развивающийся процесс. По мере роста производства, умножения и усложнения связей между производственными единицами в территориальном и отраслевом разрезе, в рамках стран социалистического содружества управление становится все более сложным и весьма трудным. Сложность состоит в том, что оно формируется не путем копирования готовых систем и методов, а на основе собственного опыта управления производством СССР и других социалистических стран.

Хозяйственная практика социалистических стран показывает, что то, что удовлетворяло не только десять, но и пять лет назад, неприемлемо сегодня. Поэтому требуется постоянная напряженная работа партийных, советских и хозяйственных органов на всех уровнях по совершенствованию форм и методов централизованного и децентрализованного управления экономикой.

В 70-х гг. на практике был проверен ряд гипотез, схем управления. Многие ценные внедрены в жизнь и дают ощутимые результаты. При этом в различных областях управления экономикой в социалистических странах накоплен богатый опыт, который в значительной мере стал достоянием других стран. Следует отметить, что совершенствование организационных структур управления не терпит косности, ибо нельзя приспособливать живой, развивающийся организм управления хозяйством к устоявшимся, привычным формам. Формы должны приводиться в соответствие с изменяющимися хозяйственными задачами. Задачи, которые выдвигает жизнь, требуют развития теории, экономической науки, ее приближения к нуждам хозяйственной практики.

Итогом большой поисковой работы в области управления социалистической экономикой в целом и ее отдельными звеньями в отраслевом и региональном планах явилось постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности произ-

водства и качества работы» от 12 июля 1979 г., а также решения майского (1982) Пленума ЦК КПСС о Продовольственной программе СССР. В этих документах дано научное обоснование системы управления единым народнохозяйственным комплексом страны в современных условиях, когда главным источником прироста валового национального продукта и чистого дохода становятся факторы интенсивного развития, т. е. более продуктивное использование уже созданного, вовлеченного в хозяйственный оборот экономического «поля» страны, на основе материало-, энерго- и трудосберегающей технологии производства. Как отмечалось на XXVI съезде КПСС и ноябрьском (1982) Пленуме ЦК КПСС, задача состоит в том, чтобы ускорить реализацию постановлений. Поворот к эффективности осуществляется медленно. Неудовлетворительно растет производительность труда, налицо несопряженность в развитии сырьевых и перерабатывающих отраслей, практически не снижается материалоемкость продукции. Планы выполняются ценой больших затрат и производственных издержек¹.

Все это означает, что еще не преодолены многие барьеры на пути превращения нашей экономики в экономную.

Главным препятствием, сдерживающим реализацию мероприятий партии по интенсификации общественного производства, на ноябрьском (1982) Пленуме ЦК КПСС названы сила инерции, привычка работать по-старому, незнание отдельными работниками, как взяться за дело. В документах Пленума дан реальный анализ достижений и недостатков в управлении экономикой и в качестве важнейших задач названы: ускорение работы по укреплению государственной, трудовой и исполнительской дисциплины на каждом участке производства, во всех сферах управления, повышение организованности и деловитости в работе, широкое развертывание социалистического соревнования во всех отраслях народного хозяйства, более полное использование интенсивных факторов экономического развития, имеющихся резервов, экономия всех видов ресурсов, улучшение качественных показателей, достижение наивысших конечных результатов при наименьших затратах, настойчивое внедрение в производство достижений науки, техники и передового опыта, строгий контроль за выполнением принятых решений. Только при выполнении этих за-

¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС. 22 ноября 1982 года.— М., 1982, с. 8.

дач будут созданы условия — экономические и организационные, стимулирующие качественный, производительный труд, инициативу и предприимчивость, а плохая работа, бездеятельность, безответственность, противопоставление ведомственных, местных и личных интересов общегосударственным, общенародным должны самым непосредственным образом сказываться на материальном вознаграждении, служебном положении и на моральном авторитете работника.

XXVI съезд КПСС, последующие пленумы ЦК КПСС выдвинули перед экономистами — учеными и практиками хозяйственного строительства задачу — постоянно работать над развитием экономической теории, поиском новых форм управления в условиях интенсификации общественного производства. Многое уже сделано, но еще больше предстоит осуществить в области разработки, теоретического обоснования проблем, выдвигаемых жизнью в управлении, планировании хозяйственного расчета, использовании трудовых ресурсов.

В предлагаемой читателю книге преподавателей кафедр политической экономии Института повышения квалификации преподавателей общественных наук при Белгосуниверситете им. В. И. Ленина и вузов республики, а также слушателей Института рассматриваются теоретические аспекты управления социалистической экономикой и совершенствования хозяйственного механизма в свете решений XXVI съезда КПСС, даны теоретические обобщения практики социалистического хозяйствования по внедрению в жизнь положений постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качество работы» и директивных документов Госплана СССР и других ведомств. В связи с этим выдвигаются и обосновываются предложения по дальнейшему развитию хозяйственного расчета и экономических интересов работника, коллектива, общества в целом. В ряде глав проведены обобщения практики управления процессом использования трудовых ресурсов, дисциплиной труда, социалистическим соревнованием. Рассматриваемые политэкономические проблемы совершенствования управления социалистической экономикой базируются на практике работы предприятий страны и Белорусской ССР. Это делает работу полезной для преподавателей политэкономии вузов и системы политического просвещения, а также широкой аудитории, инте-

ресующейся проблемами теории и практики управления экономикой в условиях развитого социализма.

Авторами работы являются: проф. И. Д. Прохоренко (предисловие), проф. В. П. Уваров, доц. Н. В. Арсюткин (гл. 1), доц. М. И. Плотницкий (гл. 2), доц. К. А. Быков (гл. 3), проф. В. П. Уваров, канд. экон. наук А. Н. Тур (гл. 4), доц. В. П. Коноплева (гл. 5), доц. А. И. Константинов (гл. 6), проф. И. Д. Прохоренко, доц. Н. В. Медведев (гл. 7), доц. Т. И. Чаплыгина (гл. 8), доц. С. В. Григорьевич (гл. 9), доц. Н. В. Арсюткин (гл. 10), проф. В. П. Уваров (заключение).

Раздел 1. ПОЛИТЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВОМ

Глава 1. ЭКОНОМНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСОВ КАК ЦЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВОМ

Рациональное и экономное использование материальных, трудовых, энергетических и природных ресурсов с первых же дней Советской власти определено как одна из важнейших задач хозяйственной жизни страны. Достаточно ясно об этом говорится в работах В. И. Ленина, вышедших в первые же месяцы после Октябрьской революции¹.

На современном этапе социалистического строительства снижение материалоемкости продукции, экономное и рациональное использование сырья, материалов, топлива, энергии, трудовых и финансовых ресурсов являются главными и основными задачами экономической государственной политики. В решениях XXVI съезда КПСС, в последующих директивных документах общегосударственного уровня конкретизированы основные направления работ по проблеме экономии ресурсов.

С предельной четкостью важность проблемы рационального и экономного использования ресурсов еще раз отражена в материалах ноябрьского (1982) Пленума ЦК КПСС, в решениях сессии Верховного Совета СССР, состоявшейся в ноябре 1982 г.

Естественно, и в досоциалистических общественных формациях экономия живого и овеществленного труда играла определенную, а иногда и основную роль в развитии и функционировании производственных систем. Однако даже в высокоразвитом в промышленном отношении капиталистическом государстве достигнутая экономия ресурсов служит исключительно целям монополистического и частного капитала и по направленности своего использования она всегда отражает противоречия, присущие капиталистическому способу производства. Только при социализме рациональное и экономное использование всех видов ресурсов ориентировано на общенародные цели, а результаты этой работы служат благу трудящегося человека, удовлетворению разумных потребностей всех членов общества.

В системной методологии известен подход, оцениваю-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 151—199; т. 35, с. 30—31; т. 36, с. 165—208.

ший уровень совершенства системы по горизонту предвидения своего будущего состояния². Этот подход следует рассматривать не с позиций математического инструментария прогноза, что одинаково развито среди математических школ, а в плане реально осуществляемых мероприятий и не только для сегодняшнего дня, но и для будущих поколений. Поэтому определенные XXVI съездом КПСС и специальными директивными документами задачи по рациональному и экономному использованию ресурсов направлены как в сегодняшний день, так и для будущих поколений. Анализ динамики капитальных вложений ($W(t)$) за десять пятилеток с достаточной корректностью аппроксимируется показательной функцией

$$W(t) = 5,89 \cdot 1,68^t. \quad (1)$$

Если предположить, что на каждый миллиард капитальных вложений потребляется даже предельно идеальное количество ресурсов $q = \text{const}$, то с учетом естественной ограниченности «ценность» потери или экономии продукта Π может быть выражена зависимостью

$$\Pi = \frac{P}{Q_B - \int_0^t W(t) q dt}, \quad (2)$$

где P — единица продукта, ресурса.

С учетом зависимости (1) получим

$$\Pi(t) = \frac{P}{Q_B - 11,35 q (1,68^t - 1)}, \quad (3)$$

$$\Pi(w) = \frac{P}{Q_B + 11,33 - 1,92 q W}. \quad (4)$$

Из зависимостей (3), (4) видно, что по мере развития экономического потенциала ($t \rightarrow \max$, $W \rightarrow \max$) все «ценнее» становится каждая единица ресурса (P).

На рис. 1 раскрывается качественный характер зависимостей (3) и (4). На графике выделяются как бы три характерных участка. При незначительном уровне потребленных и потребляемых ресурсов незначительно изменяется и их «ценность» (участок до точки А). В этот период вырабатываются свои взгляды и подходы к вопросам экономии ресурсов, рождается и иллюзия достаточности на

² Черныш В. И. Информационные процессы в обществе.— М., 1969.

долгие годы их запасов. При достижении определенного уровня потребления ресурсов (точка А) наступает период заметной нелинейной связи между «ценностью» ресурсов от уровня капитальных вложений или времени. После точки Б происходит резкий рост «ценности» потери или экономии одного и того же количества продукта.

Приведенная зависимость указывает на качественные превращения, вызванные количественными изменениями в

потреблении ресурсов. В условиях резкого роста «ценности» требуются уже качественно иные подходы к экономии ресурсов, иная оценка организации и результатов работы по их экономии. Необходима перестройка психологии потребителей ресурсов, многие из которых полагают, что природных богатств вполне достаточно на обозримую перспективу. Ограниченность некоторых ресурсов подтверждается данными об их мировых запасах (табл. 1, 2). Высокая обеспеченность запасами не должна порождать иллюзий легкости их получения, ибо для их вовлечения в промышленное использование требуются значительные затраты материальных, энергетических и трудовых затрат. При этом необходимо осваивать необжитые районы. Ограничения обусловлены и требованиями защиты окружающей среды.

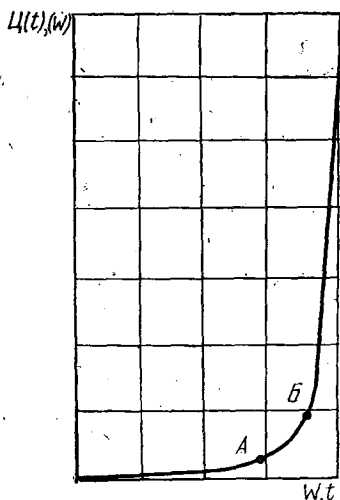


Рис. 1. «Ценность» ресурсов

Достаточно ясно определилась первостепенная важность проблемы экономии энергетических ресурсов. В этой связи следует в потерянных материалах учитывать и энергию, затраченную на их производство. В табл. 3 применительно к отраслям, обеспечивающим строительство и рост экономического потенциала, приведены затраты энергии, идущие на производство основных строительных материалов. Видно, что без учета энергозатрат трудно говорить о рациональной структуре используемых ресурсов. Сейчас следует оценивать рациональность материалопотребления по энергетическим и, естественно, по трудовым затратам, аккумулированным в материалах, по воздействию на окружающую среду той или иной структуры используемых ресурсов.

Ограниченность ресурсов и их энергоемкость подтверждают необходимость проведения крупномасштабных исследований по выяснению таких вопросов, как оценка оставшегося ресурсного базиса, нахождение критических точек использования ресурсов. Не исключается создание специального кадастра наподобие «Красной книги» в биологии. На основе этого должны быть даны рекомендации по переходу к преимущественному использованию восстанавливаемых ресурсов земли. Целесообразно определить специальное направление по оценке использования материалов с учетом аккумулированных в них энергетических и трудовых затрат.

Таблица 1

Мировые запасы сырья, лет*

Ресурс	Промышленные запасы к добыче середины 1970-х гг.	Условные, предельно извлекаемые запасы
Железная руда	150	2657
Никель	100	...
Алюминий	20	68 066
Медь	55	340
Уголь	600	5 119
Газ	45	...
Нефть	35	...
Уран	...	8 455
Молибден	...	630
Свинец	...	162
Цинк	...	618
Золото	...	102
Фосфатные руды	...	1 601
Сера	...	6 897

*American Economic Review, 1974, № 5, p. 23.

Таблица 2

Потребление важнейших видов сырья
(без стран СЭВ), млн. т*

Ресурс	1950 г.	В среднем за 1974—1976 гг.	Рост, число раз
Нефть	480	2240	4,7
Газ, млрд. м³	186	965	5,2
Уголь	1085	1240	1,1
Сталь	170	450	2,6

* МЭИМО, 1978, № 2, с. 80—93.

Строительная отрасль, потребляя около четверти национального дохода, оказывает значимое влияние на эффективность всего общественного производства. Однако ее роль неизмеримо шире и глубже, ибо только посредством строительства реализуются государственные программы развития всех отраслей народного хозяйства, в том числе и таких, как энергетика, металлургия, машиностроение, транспорт, являющихся базисом развития нашей экономики.

Таблица 3

Затраты энергии на производство строительных материалов и изделий, кг условного топлива

Материал	На 1 т	На 1 м³
Сталь	1 000	7 900
Алюминиевые сплавы	4 200	11 400
Кирпич глиняный	150	245
» силикатный	50	90
Бетон неармированный	25	60
» армированный	89	211
Стекло	700	1 750
Лесоматериалы	0,8	0,4
Пластмассы	1 800	2 000
Известь	...	280
Цемент	175	215

* Kreuger P. S. Beton in onze planetaire huis houding.— Zement, 1974, № 3, p. 93—101.

ки. Отсутствие такого же статуса в строительной отрасли создает разрыв между целями развития опережающих отраслей и возможностями достижения этих задач. Отсталость строительной отрасли — это предпосылка как значительных потерь ресурсов, так и срывов во вводе в строй объектов важнейших отраслей народного хозяйства, опережающие темпы развития которых определены целями и задачами развития экономики страны. Таковы основные причины анализа проблем главы на примере именно этой отрасли народного хозяйства.

Рациональное и экономное использование материальных ресурсов определяется многими факторами социально-экономического, организационного, технического и даже психологического характера. Управление на основе системной методологии процессом экономии ресурсов в общественном производстве представляет собой сложную многоуровневую задачу. В настоящей главе рассматриваются в основном пути экономии материальных ресурсов в строительстве на

стадии их использования на основе некоторых подходов и направлений, не требующих значительных капитальных вложений. В специальных ведомственных документах и рекомендациях достаточно широко освещены технические мероприятия по экономии ресурсов, поэтому основной акцент здесь ставится на освещении причин, сдерживающих развитие работ. Прежде всего это обусловлено тем, что реализация многих, даже практически проверенных, мероприятий осложнена их многоотраслевым и межведомственным характером. Рассредоточение функций управления экономией ресурсов среди значительного количества министерств и ведомств обуславливает возникновение сложных межведомственных проблем. Так, принципиально нет сложностей в контроле и учете свободных реализаций строительными предприятиями сборного железобетона и изделий крупнопанельного домостроения. Подразделения системы Госбанка СССР, располагающие мощной вычислительной техникой, в состоянии при кредитно-расчетных операциях проводить сортировки и компоновки данных о свободной реализации этой продукции и регулярно представлять сведения территориальным органам материально-технического снабжения для компенсации переданных с изделиями и конструкциями ресурсов. Однако обособленное функционирование систем Госбанка СССР и Госснаба СССР не позволяет решать эти вопросы. В каждой из них действуют свои ведомственные инструкции и положения, определяющие порядок и регламент внутренней работы. Таким образом, единая целевая установка — экономия материальных ресурсов трудно реализуется из-за ее межведомственного характера. Аналогичное положение прослеживается при проведении многих других мероприятий. Ответственность за контроль над использованием материальных и топливно-энергетических ресурсов возложена на систему Госснаба как на головную организацию, разработка же целевых программ, в том числе и по экономии ресурсов, — на систему Госплана. Создалось положение, когда два ведомства порознь осуществляют функции, направленные на реализацию единой цели. Контроль вскрывает недостатки использования ресурсов, выявляет специфические условия, определяющие потери ресурсов, но результаты проверок не всегда могут быть известны органу, призванному разрабатывать целевые программы по экономии ресурсов (сам термин «целевые» определяет четкую ориентацию программ на устранение недостатков).

При решении сложных межведомственных и многоуров-

новых задач сейчас вполне утвердился подход, основанный на целевых принципах управления. При этом предполагается, что при четко определенных целях для их достижения происходит интеграция усилий многих участников. В этом случае ведомственная подчиненность исполнителей не играет доминирующей роли. Наоборот, если по ходу работы участник решения целевой программы видит, что ведомство, которое он представляет, сдерживает достижение поставленной цели, то без сложных согласовательных процедур этот участник должен внести соответствующие предложения о коррективах функций своего ведомства. Следовательно, участники целевой программы по должностному положению должны обладать достаточными полномочиями для принятия решений по своему ведомству.

В решении вопросов экономии ресурсов должны быть задействованы по крайней мере полномочные представители Госплана, Госстроя, Госснаба, ЦСУ, Комитета стандартов и метрологии, соответствующих министерств и ведомств.

При ясности целей и безусловно высокой ответственности представителей этих ведомств неизбежны осложнения процедурного и другого характера. Кто, кому, когда и что должен представлять? В каком виде и в каком порядке следует представлять материал? Положение не облегчится, даже если кто-то из участников будет определен руководителем программ. При решении вопросов экономического характера любое решение затрагивает устоявшиеся внутриведомственные положения и связи, поэтому необходим специальный координирующий орган, наделенный большими правами, чем отдельные участники реализации целевой программы. Применительно к проблеме экономии материальных и топливно-энергетических ресурсов на республиканском уровне таким координатором должен быть ответственный представитель Совета Министров республики, наделенный правом принимать обязательные для ведомств решения. Такой подход к формированию целевых групп ставит под действенный контроль исполнение целевых программ.

Принципы целевого управления непосредственно отражают идеи системной методологии, получившие в последние десятилетия всеобщее признание. Несмотря на противоречивые суждения о статусе общей теории систем и непосредственно определений самой системы, вырисовывается отличие «системы» от различных административных надстроек.

По определению Л. фон Берталанфи, система — это комплекс элементов, находящихся во взаимодействии³. При такой трактовке система включает в себя различные подразделения и административные ведомства, взаимодействующие друг с другом в процессе реализации единой цели. Их системная организация осуществляется на основе целевой интеграции. О. Ланге постулирует взаимосвязь «действующих элементов», которые в комплексе со структурными связями образуют систему. Вводя понятие «действующий элемент», О. Ланге устанавливает приоритет действия, ориентированного на цели системы⁴.

Определенное распространение начинают получать суждения о противоречивости целей элементов систем разных территориального и ведомственного уровней. Выдвигаются различного рода рекомендации о совмещении и согласовании целей. Не отрицая наличия таких противоречий в теоретическом и практическом планах, следует ограничить чрезмерное увлечение поисками противоречивых целей в единой экономической системе развитого социализма. В нашем обществе нет противоречий в рациональном и экономном использовании материальных ресурсов, имеются лишь различные пути и возможности реализации этих целей, что обусловлено отнюдь не противоречиями в самих целях. Трудно представить, что руководитель центральных органов управления ориентирован на экономию материалов, а у руководителя регионального уровня противоположная цель. Различные взгляды на возможности и пути реализации одной цели не есть противоречие в главном. Естественно, нельзя считать и мотивационные стремления руководителей различных уровней противоречиями по существу целевых установок. Так, для повышения надежности снабжения любой руководитель предприятия или ведомства, естественно, будет стремиться к увеличению запасов ресурсов, однако нормативные дисциплинирующие документы, действенный контроль и помощь ограничивают подобные стремления.

«Действующие элементы» системы выявляются на основе проработки стратегий реализации поставленных целей, определения функциональных прав и обязанностей ведомств, наделенных правами по реализации целей. Выявление таких элементов системы производится по «целевому

³ Берталанфи Л., фон. Общая теория систем: Обзор проблем и результатов.— Системные исследования, 1969, с. 41—50.

⁴ Ланге О. Целое и развитие в свете кибернетики.— В кн.: Исследования по общей теории систем. М., 1969.

срезу» среди организационно-административных структур ведомств, задействованных в решении проблемы (рис. 2). Заштрихованные элементы структурных подразделений определяют решающий центр проблемы, который и формирует целевую структурную организацию работ по проблеме. При значительном количестве целей наложение подобных срезов помимо формирования целевых структур позволяет выявить реальную загрузку структурных подразделений различными функциями. Может оказаться, что отдель-

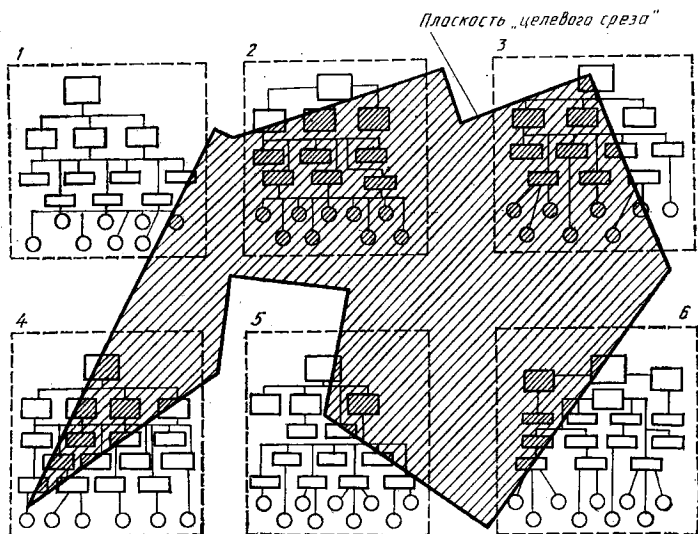


Рис. 2. Структура целевой программы

ные ячейки охватываются слишком большим количеством проблем, другие же недостаточно загружены работой. Случай не столь редкий. Так, многие отделы и лаборатории институтов управления задействованы на «общих межведомственных стыковочных» вопросах, но практически их деятельность бесконтрольна из-за того, что они не ориентированы на конкретные конечные цели. Отсутствие конечных целей у таких подразделений делает их исследования схоластическими и нежизненными. Систематический анализ функциональных обязанностей ведомств и их подразделений на соответствие конечным целям конкретных производственных систем позволяет перейти от «реорганизационных кампаний» к планомерной и систематической работе

по совершенствованию организационных структур ведомств и предприятий.

Рассматривая с позиций системного подхода взаимодействие в звеньях управления хозяйственной деятельностью и его материально-технического обеспечения, следует отметить, что только конечные цели отрасли должны и могут определять цели и задачи органов материально-технического снабжения. В терминах теории управления органы снабжения есть элементы системы, обеспечивающие пере-

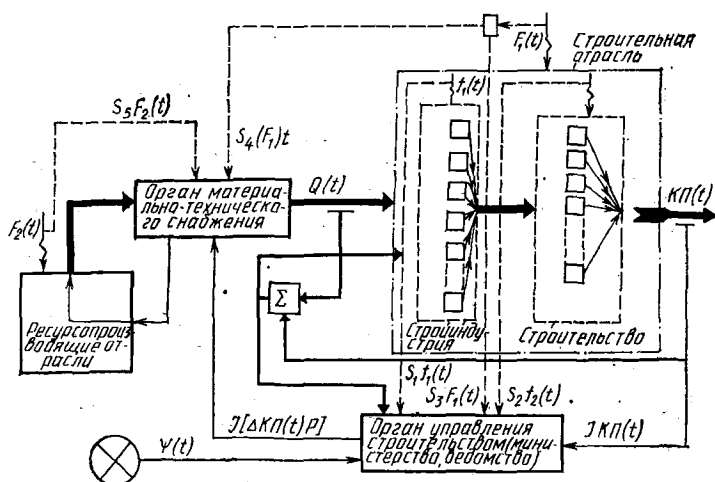


Рис. 3. Целостная схема строительства и снабжения

дачу управляющих воздействий в виде потока материальных ресурсов в объекты управления, которыми являются отрасли и предприятия, производящие конечный продукт. Структурно это показано на рис. 3. В основных чертах система работает следующим образом.

Информация $K\Pi(t)$ о реализации планов ввода строящихся объектов (конечный продукт $K\Pi(t)$) поступает в орган управления строительством (министерство, ведомство), где производится сопоставление результатов с плановыми заданиями $\psi(t)$ по вводу строящихся объектов. Информация о дебалансе, обусловленном ресурсными причинами ($I[\Delta K\Pi(t)P]$), поступает в блок управления потоками ресурсов (органы материально-технического снабжения). Следствием поступления информации о дебалансах $I[\Delta K\Pi(t)P]$ ресурсных потребностей на вход в объект