

СОВЕТСКАЯ
УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ
МЫСЛЬ в 30—50-е годы
XX в.

Тема 15

В 30-е годы исследования проблем общей теории управления были также централизованно свернуты, как в 20-е централизованно развернуты, «в связи с завершением формирования административно-командной системы управления».

В то же время 30-е годы характерны развитием инициативных и плановых исследований по конкретным наукам основ управления, которые проводились по отдельным функциям управления (финансы, снабжение, учет, экономическое районирование страны).

В 1937 г. в СССР был издан один из первых советских учебников по организации производства — «Организация производства в машиностроении», посвященный вопросам организации производства только в одной отрасли промышленности.

Дальнейшие успехи исследований в области организации производства в других отраслях позволили разработать и опубликовать в 1950 г. межотраслевой учебник по организации промышленного производства — «Организация и планирование социалистического промышленного предприятия», автором которого был СЕ. Каменицер.

Оценивая общую ситуацию в 30-50-е годы в отечественной ИУМ, профессор Э.Б. Корицкий пишет: «Взлет отечественной науки управления в 20-е годы сменился падением в 30-50-е годы».

В эти годы наметился отход от принципов нэпа, одновременно усиливали свои позиции административно-командная система и авторитарный централизм. В итоге научная организация управления становилась все более ненужной и вскоре была отторгнута административной системой как «буржуазная выдумка».

В 1931 г. был создан Центральный научно-исследовательский институт организаций производства и управления промышленностью Наркомтяжпрома (ЦИО), который развернул исследования проблем массового и поточного производства, диспетчирования оперативного управления, внутризаводского планирования (в частности, разработки техпромфинплана), ряда других проблем.

Подобные исследования велись в этот период не только в ЦИО, но и в образующихся отраслевых проектно-технологических институтах, в ряде вузов Москвы и Ленинграда, в Промышленной академии по подготовке высшего командного состава и некоторых других организациях.

Научные изыскания в организационно-управленческой сфере в эти годы приобрели новые особенности. Речь прежде всего идет о строго отраслевом характере исследований, пришедшем на смену межотраслевому. Кроме того, резко усилился прикладной аспект исследований и почти исчез общетеоретический.

В трудные годы Великой Отечественной войны и первых послевоенных пятилеток происходило дальнейшее укрепление позиций планово-административного централизма.

Управленческая мысль в этот непростой период жизни страны продолжала работу в области оперативного управления, планирования и учета производства. Событием этого времени, как уже говорилось, было издание в 1950 г. учебника СЕ. Каменицера «Организация и планирование социалистического промышленного предприятия».

К концу 50-х - началу 60-х годов ситуация в области организационно-управленческих исследований заметно меняется к лучшему.

Кризис научного управления 30-50-х годов сменился оживлением, а затем и подъемом в 60-е годы. Причины резкого повышения внимания к вопросам управления связаны, прежде всего, с количественным и качественным усложнением народного хозяйства, основу которого составляла многоотраслевая индустрия.

Рост масштабов производства, числа хозяйственных связей, многовариантность решения экономических задач объективно вызывали усложнение процесса управления, это требовало новых подходов к организации управленческих систем, а наметившаяся демократизация раскрепощала интеллектуальную деятельность ученых, сделавших абсолютно верный вывод о том, что потенциальные возможности традиционных форм управления исчерпаны.

Послевоенные годы и последующие 50-е годы характерны для ИУМ прежде всего тем, что ведется активная разработка конкретных проблем организации управления хозяйством страны, сильно разрушенным во время войны.

Решались вопросы формирования организационных структур центральных государственных органов управления процессом восстановления народного хозяйства; формирования новой системы планового управления; создания отраслевых и региональных министерств, комитетов; разработки генеральных планов и стратегий развития важнейших отраслей восстанавливаемого хозяйства.

В связи с этим разрабатывались проблемы хозрасчета и демократических форм участия работников в управлении экономикой, финансовой дисциплины и хозрасчета, кадровые проблемы (подбора, расстановки, резерва, ротации, стимулирования, обучения, оценки кадров), сочетания централизации и децентрализации, делегирования полномочий и др.

Поиск эффективных организационных форм завершился принятием в 1957 г. закона, согласно которому практически все общесоюзные и союзно-республиканские министерства были упразднены. Управление народным хозяйством переходило от отраслевого принципа к территориальному. В каждом крупном административном районе был создан Совет народного хозяйства (совнархоз), которому передавались функции планирования, оперативного управления и контроля.

Это было знаменательным событием в развитии управленческой мысли. Во всемирной истории управления редко можно встретить такого рода эксперимент. В истории же молодого социалистического государства такой эксперимент уже проводился во второй раз. На этот раз он оказался более продолжительным, чем в 20-е годы.

Лишь в 1965 г. система управления на основе территориального признака была опять трансформирована в министерскую (отраслевую) систему.

И в той, и в другой системе были свои положительные и отрицательные стороны. Так, отраслевая система весьма эффективно использовала ресурсы с точки зрения интересов отрасли. Однако в результате ее применения очень быстро происходило истощение региональных запасов, природных ресурсов, неоптимально с точки зрения народного хозяйства в целом размещались многие средства (например, транспортные), загрязнялась окружающая среда в регионах. В итоге народнохозяйственные показатели неуклонно падали.

В свою очередь, территориальный подход, оперативно, рационально и эффективно выстраивая систему управления местным хозяйством, очень быстро приводил к созданию дублирующих подсистем управления, формированию «государств в государстве», и в итоге опять-таки общенациональные показатели эффективности падали. Как всегда, истинное решение находилось где-то посередине, и суть его, скорее всего, заключалась в переключении режима управления народным хозяйством с одного принципа управления на другой по прошествии определенного числа лет. Эмпирически этот срок установился в пределах 7—9 лет.

Реальные эксперименты не проходили незамеченными для науки управления, и в конце 50-х - начале 60-х годов, начинается новый «управленческий бум». Оживляются и быстро совершенствуются подходы 20-х годов — организационно-кибернетический, технический, праксеологический, функциональный и пр. Причем, и это чрезвычайно важно отметить, многие из перечисленных подходов отпочковываются в самостоятельные науки. Так возникла, например, кибернетика, определяющая общие законы управления на различных уровнях иерархии и в разных сферах — от технических объектов до общественно-экономических систем и живых организмов.

Возникли и новые самостоятельные науки — исследование операций, праксеология, теория организации и др. В связи с широким проникновением в науку математических методов появилась принципиально новая теория — оптимальное планирование народного хозяйства, большой вклад в становление которой внесли Л.В. Канторович, Л. Лурье, В. В. Новожилов, В.С. Немчинов и др. В то же время некоторые ученые поставили вопрос о необходимости формирования самостоятельной науки управления экономикой, отличной не только от кибернетики, политэкономии, праксеологии и т. п., но и от смежных наук типа НОТ и научной организации производства.

Основные теоретические разработки в конце 50-х — начале 60-х годов стали сосредоточиваться на совершенствовании методов управления, организационных структур и в целом — систем управления народным хозяйством, основываясь на достижениях родственных наук.

Общесоюзная научно-практическая дискуссия начала 50-х годов об основах политической экономии социализма, разработка в 60—70-х годах принципов ценообразования, вопросов материального и морального стимулирования, новых методов планирования, результаты научных исследований в ряде других отраслевых науках (экономическая кибернетика, психология, социология, государственное право и др.) способствовали развитию собственно науки управления.

Анализ работ советских авторов показывает, что одна из проблем, которая занимала их в 60-е годы, — это выработка общей методологической позиции. И если в части предмета расхождений не было, ибо всех интересовало только управление, то в части трактовки объекта точки зрения были разными. Это обуславливалось как научными интересами, так и научной платформой авторов.

По мнению Г.Х. Попова, в 60-е годы существовало по меньшей мере 3 наиболее известных объектных подхода к трактовке исследований проблем управления. Первая группа ученых, прежде всего экономистов, считала, что необходимо анализировать только собственно социалистическое производство. В одном из известных учебников О.В. Козловой и И.Н. Кузнецова «Научные основы управления производством» (1970) управление производством определялось как «целенаправленное воздействие на коллективы людей для организации и координации их деятельности в процессе производства».

По мнению авторов, только с учетом специфики социалистического производства можно сформулировать цель управления производством, определить структуру органов управления хозяйством и другие элементы системы управления хозяйствующим субъектом.

Вторая группа ученых во главе с правоведами считала, что нельзя рассматривать хозяйственные органы в отрыве от других органов социалистического государства. Известный ученый А.Е. Лунев в 1966 г. писал: «Следует отметить неправильное, одностороннее, применительно только к экономике, понимание науки управления». Профессор М.И. Пискотин высказал более конкретное предложение, считая, что во всех областях государственного управления есть общие черты, которые и являются главными, а объекты управления привносят лишь особенности, которые, конечно, надо учитывать.

В то же время в научной литературе встречались высказывания, в том числе и юристов, где была показана недостаточность чисто государственного подхода к управлению производством. Так, С. С. Алексеев пишет: «Ряд общественных отношений не может быть предметом правового регулирования потому, что данное поведение людей не допускает внешнего контроля и не может быть обеспечено (вызвано) при помощи специфических правовых средств».

Приверженцы третьего подхода предлагали анализировать управление в социалистическом обществе в целом. Этот подход преодолевал ограниченность подхода с позиций как одного объекта — производства, так и одного субъекта — государства.

Как и в западной ИУМ XX в. (точнее, в США), в СССР стали раздаваться голоса о необходимости объединения усилий с целью выработки единой методологической точки зрения с учетом плюсов и минусов каждого из 3 подходов. При всех разногласиях анализ этих подходов, проведенный профессором Г.Х. Поповым, выявил несколько общих моментов: «Во-первых, каждый из подходов, опираясь на собственную концепцию, дает ценный материал, касающийся управления.

Во-вторых, каждый из подходов, выдвигая серьезные доводы в пользу своего метода и точно так же выдвигая серьезные обвинения в адрес конкурента, приводит малоубедительные доказательства в пользу своей исключительности.

В-третьих, практика показывает, что только использование достижений всех подходов дает возможность сколько-нибудь полно описать конкретный процесс управления.

При этом ученые не воспринимали как догму ведущую роль процессов управления в производстве по отношению к другим видам управления. Они понимали, что управление в разных сферах общества оказывает и обратное воздействие на черты и особенности управления в хозяйстве. Другая причина выработки общей позиции состояла в том, что значительная часть недоразумений в ходе научной дискуссии по проблемам управления была связана с нечетким определением подхода к объекту, т. е. расхождения начинались на аксиоматическом уровне.

Определение объекта повлекло за собой наведение порядка в понимании термина управление социалистическим производством, ибо к 60-м годам оно присутствовало во многих науках как часть исследований и, естественно, приобрело в них устойчивую и специфическую интерпретацию.

При этом ученые не воспринимали как догму ведущую роль процессов управления в производстве по отношению к другим видам управления. Они понимали, что управление в разных сферах общества оказывает и обратное воздействие на черты и особенности управления в хозяйстве. Другая причина выработки общей позиции состояла в том, что значительная часть недоразумений в ходе научной дискуссии по проблемам управления была связана с нечетким определением подхода к объекту, т. е. расхождения начинались на аксиоматическом уровне.

Определение объекта повлекло за собой наведение порядка в понимании термина управление социалистическим производством, ибо к 60-м годам оно присутствовало во многих науках как часть исследований и, естественно, приобрело в них устойчивую и специфическую интерпретацию.

Проанализировав научные работы, исследователи выявили следующие трактовки управления социалистическим производством:

- как системы аспектов: экономического, организационно-технического, психологического, политического и т.д.;
- как системы признаков, общих с другими видами управления и специфических, присущих только этому виду управления;
- как набора всех элементов;
- комплексная, системная трактовка управления.

Приведем краткую характеристику трактовок, следуя позиции Г.Х. Попова.

Трактовка первая. К этой группе можно отнести концепции, в которых управление сводится к одному из его аспектов (сторон) или управление рассматривается как набор нескольких аспектов. При таком подходе управление как система разделялось на подсистемы, причем основой разделения служила принятая в мире классификация наук. Положительной стороной аспектного подхода являлась относительная легкость его реализации в соответствующих научных исследованиях.

Однако недостатки его также очевидны. Это не столько аналитический, сколько инвентаризационный подход. Другой проблемой аспектного подхода является вопрос о детализации самих аспектов. Так, экономический аспект можно разбить на политэкономический и конкретно-экономический, конкретно-экономический, в свою очередь, — на отраслевые исследования и т. д. Дифференциация самих наук и их внутренняя детализация зашли очень далеко, причем каждой из наук было что сказать об управлении.

Трактовка вторая. Другая точка зрения на управление социалистическим производством была высказана в работах, в которых делалась попытка представить управление уже как самостоятельное явление, в нем выделялись те или иные признаки и черты. Так, кибернетики изучают черты, присущие всем видам управления: в неживой природе, в организмах, в обществе.

Несомненно, шагом вперед в развитии этого направления была идея о том, что признаки управления можно разбить на две группы: общие и специфические. Специфические присущи только данному виду управления, а общие — нескольким видам управления.

Трактовка третья. Обширный материал об управлении содержался в работах, посвященных отдельным его элементам: функциям, методам, составным частям, проблемам.

Согласно первому варианту элементной трактовки управления во многих работах анализировались такие функции, как учет, планирование, контроль, мотивация, оперативное руководство. Авторы этих работ исходили из идеи, что управление состоит из набора функций.

Второй вариант такого рода трактовок управления — анализ составных частей управления: кадров, техники, органов управления.

Третий вариант элементной характеристики управления — анализ отдельных его проблем: возможность применения экономико-математических методов, внедрение новой техники, ответственность, борьба с бюрократизмом, демократизация и т. д.

Трактовка четвертая. В связи с тем, что все рассмотренные подходы имели существенные недостатки, возникла необходимость комплексной трактовки управления производством. Появление такой трактовки явилось главным итогом исследований 70-х годов.

Комплексность заключалась в том, что было признано необходимым анализировать все аспекты и все признаки управления.

Комплексный подход исходил из идеи, что существует иерархия в аспектах: ведущая роль принадлежит экономическому, он определяет правовой и, в свою очередь, испытывает обратное воздействие и т. д.

Признавая необходимость и правомерность комплексного, системного анализа отдельных локальных хозяйственных систем, на первое место все-таки стали выдвигаться проблемы управления общественным производством в целом. В конце концов, комплексная и системная трактовка управления всем социалистическим общественным производством была признана общеметодологической трактовкой предмета и объекта исследований по управлению производством.

На самом деле ученые редко придерживались какого-то одного из указанных подходов. Однако классификация Г.Х. Попова позволила на абстрактном уровне упорядочить обширный накопленный материал, систематизировать существовавшие трактовки управления. Следуя его логике, приведем подробные характеристики различных трактовок, отраженные в научных работах.

Различные правовые науки исследуют разные черты правового аспекта управления. Но даже если и появится новая наука, то она, скорее всего, включает Г.Х. Попов, тоже не охватит всех проблем правового аспекта управления социалистическим производством, и для полного раскрытия этого аспекта понадобится и в будущем привлекать материал из различных правовых наук.

Наряду с правовым большое значение придавалось социально-психологическим аспектам управления социалистическим общественным производством.

В западных школах в тот же период проводилось много исследований психологических проблем производства в рамках теории малых групп, семьи, учебной группы, бригады, коллектива учреждения.

В то же время известно, что в предвоенные и послевоенные годы в СССР имела место борьба с «психологизацией».

Конечно, вполне возможно выделить в управлении различные аспекты, и, наверное, анализ каждого из аспектов имеет важное самостоятельное значение. Однако мир устроен не так, пишет Г.Х. Попов, и приводит в подтверждение высказывание западных исследователей управления П. Райветта и Р. Акоффа: «Было бы большой ошибкой рассматривать отдельные отрасли науки как различные аспекты реальной действительности. Иными словами, мы исходим из предположения, что природа организована так же, как университеты. Нет ничего более далекого от истины. Так, например, мы говорим о физических, химических, медицинских и биологических проблемах, рассматриваем психологические, социальные, политические и экономические проблемы, как будто проблемы, которые ставит перед нами окружающий мир, можно классифицировать точно таким же образом, как и сложившиеся научные дисциплины. Но, по существу, имеются просто проблемы, а различные прилагательные описывают всего лишь различные подходы к их изучению».

Именно при анализе черт управления социалистическим обществом прежде всего появляется такой признак, как управляемость.

В отличие от предшествующих социально-экономических формаций, социалистическое общество — это сознательно управляемая целостная система. Одна из важнейших сторон управления обществом при социализме — ведущая роль политических факторов и значительный удельный вес политической организации, политических методов управления.

Субъектами управления при социализме являются партия, государство, общественные организации, каждый трудящийся. Экономисты считают партийность принципом хозяйственного руководства, юристы — принципом государственного управления.

Природе управления социалистическим обществом соответствуют особые формы единоначалия и коллегиальности, особая система выдвижения руководителей. В управлении социалистическим обществом важную роль играют методы воспитания, агитации, пропаганды, убеждения, исключительно велика роль контроля.

Среди специфических черт управления социалистическим обществом основное место занимает демократический централизм. Один из важных аспектов — анализ социально-психологических проблем управления социалистическим обществом.

Процесс управления при социализме проникнут коллективизмом и интернационализмом, патриотизмом и гуманизмом. Для эффективного осуществления управления необходимо определить систему социальных идеалов, место навыков и привычек, роль нравственных начал, общественного мнения, коллективного и массового настроений, массовых увлечений.

Исключительное значение для анализа управления при социализме имеет проблема места и роли главного субъекта управления — личности, члена общества, каждого человека.

Трактовка понятия функция управления была различной у советских авторов. В учебнике О.В. Козловой и И.Н. Кузнецова «Научные основы управления производством» функция управления определена как «отрасль работы, представляющая совокупность решений, действий или процессов, объединенных общностью объекта и решаемых задач по управлению производством».

Б.В. Смирнов пишет, что под функциями управления следует понимать объективно необходимый вид трудовой деятельности по ассимиляции информации для выработки решений, определяющих цель деятельности в коллективе.

Таким образом, функция управления — это особый вид управленческой деятельности, продукт процесса разделения труда и специализации в управлении, отличающийся относительной самостоятельностью участка управления. В литературе функции управления иногда отождествляют с задачами управления. Задача управления — это субъективно понятая объективная цель управления

Особое значение функционального подхода состояло в том, что было обращено внимание на подготовку управления, на предварительные стадии управления производством. Специализация позволила выделить и эффективно организовать такие участки, как подбор кадров, учет, контроль и т. д.

В результате функционального подхода удалось углубленно разработать содержание многих участков управленческой деятельности. Например, была подчеркнута роль функции мотивации (побуждения к деятельности).

Функция распорядительства, командования гораздо полнее и глубже достигает своих целей, если отдаваемые приказы или сразу отвечают интересам исполнителей, или включают элементы, призванные создать и развить такую заинтересованность.

Мотивация не только увеличивает силу приказа, но зачастую заменяет такой приказ. Если мотивация сильная, можно некоторое время не отдавать конкретных приказов, так как имеется уверенность, что подчиненный в данной ситуации сам будет действовать в нужном направлении.

Но самое главное воздействие функциональной трактовки управления состояло в том, что были получены объективные основания для построения органов управления производством — как в совокупности, так и каждого в отдельности.

Функциональный подход позволил разработать основные типы структур управления — линейную, функциональную, а также разные комбинированные структуры. Благодаря этому удалось точно определить круг прав и обязанностей тех или иных органов, их внутреннюю структуру, права и обязанности их подразделений. Это, в свою очередь, позволило определить профиль необходимых работников, сформулировать требования к их знаниям, навыкам, личным качествам.

Без функционального анализа никогда не удалось бы построить такую сложную организацию, которой является управление производством.

Функциональный подход не смог объяснить многих явлений управления. Даже в трактовке такой функции, как планирование, обнаружились противоречия. С одной стороны, планирование трактовали как этап, стадию управления, следующую за функцией целей и (в типичной трактовке) предшествующую функциям организации и распорядительства.

Но при ближайшем рассмотрении оказывалось, что реализация этой функции требует знания не только проблем целей управления, но и методов, и кадров, и органов, и мотивов. Ведь надо спланировать всю систему управления, все ее элементы. Значит, при раскрытии функции планирования (при последовательном подходе) надо раскрыть все управление.

В учебнике О.В. Козловой и И.Н. Кузнецова «Научные основы управления производством» дано несколько разных классификаций функций управления, но в перечне функций за подбором кадров следует снабжение, как будто в управлении снабжением нет подбора кадров.

Делопроизводство также выделено в отдельную функцию управления наряду с планированием, хотя очевидно, что планирование без делопроизводства невозможно. Основная причина трудностей создания указанных классификаций состоит в том, что делаются попытки построить классификацию одномерную, линейную (на основе одного признака).

На самом деле разделение труда в управлении и выделение функций происходят под воздействием разных причин, и функции по-разному пересекаются друг с другом.

В результате функционального подхода к управлению появился ряд учебных курсов и наук: планирование, статистика, учет и т. д. Но учебник по управлению, который представлял бы собой совокупность глав обо всех функциях, в те годы так и не был написан именно потому, что удовлетворительной и непротиворечивой классификации функций создать не удалось.

Таким образом, делает вывод Попов, функциональный подход, позволивший существенно продвинуться в понимании ряда серьезных проблем управления, в целом не смог стать теорией, объясняющей все управление производством при социализме.