

УДК 631.1:65.01

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ

Г. И. БУДЫЛКИН

(Кафедра управления с.-х. производством)

В результате последовательного осуществления выработанной мартовским (1965 г.) Пленумом ЦК КПСС аграрной политики в сельском хозяйстве страны, являющемся сердцевинной агропромышленного комплекса (АПК), произошли значительные социально-экономические изменения: укрепилась материально-техническая база отрасли, возросли фондооснащенность и энерговооруженность, поставки минеральных удобрений, существенно улучшилось жилищное строительство. Вследствие этого среднегодовой объем сельскохозяйственной продукции за последние 15 лет возрос на 49,8 %, а производительность труда в отрасли повысилась в 1,8 раза.

По мере укрепления материально-технической базы сельского хозяйства шел процесс углубления специализации и рост концентрации сельскохозяйственного производства, осуществлялась межхозяйственная кооперация и агропромышленная интеграция, происходило выделение из сферы сельского хозяйства целого ряда производственных функций. Получили развитие и выделились в самостоятельные такие отрасли, как сельскохозяйственное строительство, мелиорация и водное хозяйство, машиностроение для животноводства и кормопроизводства, микробиологическая промышленность, производство минеральных удобрений. Развивались тракторное и сельскохозяйственное машиностроение, некоторые отрасли перерабатывающей промышленности. По существу сельское хозяйство все больше выходит за собственные рамки. «...земледелие, — отмечал К. Маркс, — уже не находит внутри самого себя в натуральном виде условия своего собственного производства, и эти условия в качестве самостоятельной отрасли производства существуют вне земледелия...»¹.

Отметив, что и впредь на развитие сельского хозяйства будут выделяться крупные материальные и финансовые ресурсы, товарищ Л. И. Брежнев на XXVI съезде КПСС подчеркнул: «Но центр тяжести теперь — и это отличительная особенность аграрной политики в 80-е годы — переносится на отдачу от капложений, рост продуктивности сельского хозяйства, на углубление и совершенствование его связей со всеми отраслями агропромышленного комплекса»².

Следовательно, повышение эффективности сельскохозяйственного производства в равной мере зависит как от улучшения использования потенциальных возможностей самого сельского хозяйства, роста его продуктивности, сокращения потерь и повышения качества продукции, так и от сбалансированности его развития с другими отраслями АПК, устранения имеющихся диспропорций и несогласованности в деятельности многочисленных ведомств, осуществляющих руководство этими отраслями, создания такого организационного и экономического меха-

¹ К. Маркс и Ф. Энгельс. Собр. соч., т. 46, ч. II, с. 19.

² Материалы XXVI съезда КПСС М.: Политиздат, 1981, с. 46

низма управления, который обеспечивал бы единство их действий и нацеливал бы их на достижение высоких конечных народнохозяйственных, а не промежуточных показателей. Формирование и развитие АПК, как показывает опыт, сопровождается все большим усилением организационно-экономической зависимости одной отрасли от другой. Вместе с тем действующая в настоящее время система управления как сельским хозяйством, так и особенно АПК на всех уровнях системы не соответствует этим новым требованиям и задачам.

В сложившихся условиях Министерство сельского хозяйства СССР не располагает необходимыми правами, позволяющими ему влиять на процессы, происходящие в других отраслях и ведомствах АПК, отсутствует единый орган управления, который постоянно и на планомерной основе регулировал бы эти процессы, воздействовал бы на пропорции в их развитии, исходя из интересов народного хозяйства в целом. Это определяет низкий уровень эффективности общественного производства во всех указанных отраслях АПК и прежде всего в сельском хозяйстве. Последнее обусловлено тем, что в конечном счете все недостатки в деятельности других отраслей, а также постоянно возрастающая стоимость оказываемых услуг переносятся на сельскохозяйственную продукцию, в связи с чем сельскохозяйственные предприятия несут большие потери и становятся убыточными при сравнительно высокой эффективности других отраслей АПК.

В последние годы усилились исследования проблем совершенствования управления АПК страны. Опубликован целый ряд монографий и брошюр, в которых сформулированы подходы к данной проблеме и определены общие направления развития управления АПК. Некоторые авторы видят решение вопроса в создании специального органа управления АПК [5, 10, 12, 15], другая группа авторов акцентирует внимание на необходимости улучшения АПК в рамках сложившихся структур путем принятия отдельных мер [3, 7, 14], третьи предлагают сосредоточить внимание на минимизации числа отраслей [4, 6, 8, 13].

Проведенное нами исследование показало, что основой решения данной проблемы может быть всесторонний учет современного состояния и тенденций развития АПК как объекта управления на всех уровнях, как системы, обладающей целостностью, динамичностью, пропорциональностью и устойчивостью связей, и как структуры, состоящей из ряда крупных подсистем, элементов, обладающих присущими им закономерностями развития и функционирования.

Наметились два методологических подхода в определении состава отраслей АПК: на основе установления межотраслевых связей сельского хозяйства; на основе выявления тесноты производственно-технологических и организационно-хозяйственных связей отраслей, сопряженных с сельским хозяйством.

Определение состава отраслей АПК, основанное только на учете межотраслевых связей, по нашему мнению, не может дать ответ на ряд важных вопросов и в первую очередь на вопрос, какие же отрасли АПК обладают чертами единства и требуют общего регулирования, т. е. каков же в действительности состав отраслей АПК. В связи с этим возникает вопрос, необходимо ли создание своего органа управления АПК. Если да, то каковы его функции, т. е. содержание деятельности.

Межотраслевые связи сельского хозяйства сложны и многогранны. В настоящее время в той или иной мере, прямо или косвенно в создании конечной продукции сельского хозяйства участвует 90—100 отраслей, в том числе около 60 отраслей промышленности работает на его сырье или полуфабрикатах [1]. Материальные и иные потоки между отраслями АПК в этом случае носят разный характер, и на

различных уровнях системы их объем и состав существенно различаются.

Решающей предпосылкой оформления АПК в организационно-экономическом смысле, по нашему мнению, является повышение уровня развития производительных сил сельского хозяйства и отраслей промышленности, входящих в АПК, повышение степени обобществления в сельском хозяйстве и т. д.

Анализ межотраслевых связей, складывающихся между сельским хозяйством и промышленностью, раскрывает лишь экономическое содержание АПК, где отдельные части непосредственно не связаны техническим, тем более технологическим единством, отличаются разрозненным характером деятельности и уровнем развития. При этом организационное единство не предполагается, к нему нет предпосылок. Реализация такого «расширительного» подхода к формированию АПК в организационном плане приведет к тому, что народное хозяйство распадется на ряд крупных комплексов-конгломератов, которые не обладают внутренними закономерностями функционирования как единого целого, в связи с чем затруднится обеспечение пропорциональности развития всего народного хозяйства, увеличится количество органов управления и численность управленческих работников на верхних уровнях иерархии, усложнится решение многих вопросов, особенно на стадии предварительного управления. Теория систем и опыт показывают, что создание в таких случаях промежуточных уровней управления неизбежно ведет к бюрократизации в деятельности системы, снижению оперативности и надежности функционирования всей системы управления.

Таким образом, изучение межотраслевых связей является, по нашему мнению, важнейшим инструментом при планировании и прогнозировании АПК и народного хозяйства в целом, при разработке межотраслевых балансов производства и реализации продукции, учете выполнения планов производства продуктов и их распределения и т. п. Эту функцию могут успешно осуществлять госпланы СССР и союзных республик.

Из анализа темпов сближения промышленности и сельского хозяйства по уровню развития их производительных сил, степени сопряженности связей этих и других отраслей, обеспечивающих получение конечного сельскохозяйственного продукта, следует, что для создания народнохозяйственного АПК как единой организационно-экономической системы, с одной стороны, требуется известный период времени, с другой — на этой основе не представляется возможным выделить АПК как объект управления.

За критерий выделения отраслей промышленности, сопряженных с сельским хозяйством и составляющих АПК как организационно-хозяйственную систему, нами принимается теснота производственно-технологических и организационно-хозяйственных связей. Исходя из этого в состав АПК включаются три сферы отраслей народного хозяйства: 1) отрасли, производящие для сельского хозяйства средства производства и оказывающие ему производственные услуги; 2) собственно сельское хозяйство; 3) отрасли, осуществляющие переработку, хранение и сбыт сельскохозяйственной продукции.

Исходя из сущности функции управления как объективно присутствующей общественному производству, считаем необходимым в состав АПК включить и хозяйственные системы государственного управления отраслями, т. е. министерства и ведомства (в т. ч. главки и объединения, состоящие на госбюжете и на хозрасчете), а также специализированные научные учреждения и организации.

Поскольку отрасли как совокупности однородных производств («чистые отрасли») не совпадают с отраслями как совокупностями

предприятий (организационно-хозяйственная структура), такие государственные системы, как Министерство пищевой промышленности СССР, Министерство легкой промышленности СССР и другие, не могут входить в АПК полностью; включаются в него только отдельные их главы и всевозможные или республиканские промышленные объединения с предприятиями и производственными объединениями тех отраслей, которые входят в I и III сферы АПК. Так, из 36 отраслей и подотраслей легкой промышленности в состав АПК можно ввести только 5, предприятия которых заняты первичной обработкой технических культур, а из 25 отраслей и подотраслей пищевой промышленности — только 5 отраслей и 2 подотрасли пищевкусовой промышленности, непосредственно связанные с сельским хозяйством, и мясо-молочную промышленность. Включение отраслей, связанных с сельским хозяйством частично, в состав АПК как интегрированной организационно-хозяйственной системы (что предлагается некоторыми авторами) означало бы создание продовольственного или еще шире — продуктового комплекса, а не АПК, руководство которым может быть реализовано через целевые программы существующими органами управления более успешно, чем специально для этого созданными.

В состав АПК входят мукомольно-крупяная, комбикормовая промышленность и заготовки, составляющие организационно-хозяйственную систему — Министерство заготовок СССР.

Предложенный схематический состав отраслей АПК не бесспорен, однако в таком «суженном» виде он может рассматриваться как единая относительно самостоятельная производственно-экономическая система, которая обладает определенными внутренними закономерностями, единством целей (получение конечного сельскохозяйственного продукта, готового к потреблению) и в этом своем качестве должна стать объектом планирования и управления.

Однако выделение объекта управления и даже его структуризация не дают ответа на вопросы: а есть ли необходимость в особом субъекте управления им; каковы характер его функций и структура, поскольку связи между I и II сферами АПК, между II и III существенно различаются, а это неизбежно должно отразиться на составе функций управляющей системы АПК, распределении полномочий между этой системой и входящими в АПК ведомствами и министерствами. Видимо, необходимо в общей форме дать характеристику этих связей.

1. Производственные связи между сельским хозяйством и блоком отраслей, производящих средства производства (I сфера), во-первых, не носят технологического характера; во-вторых, степень их сопряженности с сельским хозяйством пока невысока (они производят продукцию для многих других отраслей народного хозяйства в значительных объемах — например, в 1972 г. сельское хозяйство получило только 20,1 % продукции тракторного и сельскохозяйственного машиностроения); в-третьих, связи их с сельским хозяйством реализуются все еще через посредников (в основном через комитет по материально-техническому обеспечению). Следовательно, включать в АПК как единую обособленную систему и оперативно регулировать целесообразно в первую очередь деятельность «посредников», а также те отрасли I сферы, целевая функция которых заключается преимущественно в обеспечении сельского хозяйства соответствующими средствами производства.

2. Связи сельского хозяйства и обслуживающих его отраслей (сельхозтехники, мелиорации и водного хозяйства и др.) внутриотраслевые, поскольку последние участвуют в процессе создания конечного сельскохозяйственного продукта (до готового продукта) в рамках сель-

ского хозяйства. Поэтому решение вопроса о характере организационного оформления данных отраслей не нуждается в оценке степени их сопряженности с развитием сельского хозяйства. В связи с этим определение того, какие формы организации управления указанной группой отраслей наиболее целесообразны по сути является субъективным.

Этот подход тем более правомерен в отношении выделенных в качестве самостоятельных таких систем, как, например, «Союзагрохимобслуживание», которая является элементом более широкой и общей системы — «Агрономическое обслуживание». Подобные системы не обладают собственной целевой функцией и в более широкой системе выполняют лишь некоторые промежуточные стадии, операции производственного процесса. Следовательно, их функционирование как элементов (подсистем) общей системы под единым руководством при прочих равных условиях, несомненно, дает дополнительный эффект (более полное использование ресурсов, высокая степень специализации и концентрации при меньшей численности управленческого и обслуживающего персонала, затрат на его содержание и др.). Это, однако, особая и довольно сложная проблема, которая, к сожалению, пока в основном решается интуитивно, методом проб и ошибок.

3. Анализ связей между двумя блоками отраслей — сельским хозяйством и перерабатывающей промышленностью (III сфера АПК), которая является замыкающим звеном технологической цепи, показал, что они достаточно сопряженные и их организационное оформление, несомненно, послужит источником повышения эффективности всего блока этих отраслей.

Безусловно, рассмотренные здесь в общем виде связи требуют некоторой конкретизации.

Итак, анализ развития АПК как объекта управления на народнохозяйственном уровне показал, что при разработке мероприятий по совершенствованию управления этой сложной системой следует выделять и учитывать две большие группы задач, способы и форма решения которых принципиально различны.

Одна их группа имеет нормативно-регулирующий характер (цены, нормативы различного рода, правовые акты и т. п.). Решением таких задач в основном занимаются определенные функциональные органы государственного управления по согласованию с ведомствами, осуществляющими руководство соответствующими отраслями АПК по указанным выше и другим подобным функциям. Эта группа задач в настоящее время реализуется и без наличия особого органа управления АПК. Проблема заключается в дальнейшем улучшении деятельности названных органов управления.

Другая группа задач требует своего решения в организационно-технологическом аспекте. В этом случае наличие соответствующего общего для АПК управленческого центра становится необходимым условием повышения эффективности общественного производства тех отраслей, которые входят в «суженный» состав АПК как единой системы.

Соответственно общим и определяющим условием повышения эффективности является разработка мероприятий по совершенствованию управления всей совокупностью отраслей, относящихся к АПК. В решениях XXVI съезда КПСС к числу таких мероприятий отнесены: совершенствование планирования АПК путем разработки наряду с отраслевыми и территориальными планами сводного единого плана развития АПК, предусматривающего преодоление сложившихся между его отраслями диспропорций, углубление их специализации, подчинение деятельности всех отраслей единой цели — максимизации народнохозяйственной эффективности; развитие прямых связей и хозяйственных отношений между всеми звеньями системы; усиление значения до-

говорных отношений как регулятора воздействия одной отрасли на другую (в пределах установленных для каждой из них плановых показателей). В плане должны быть указаны цели и наиболее общие пропорции развития АПК, важнейшие межотраслевые проблемы, которые следует решать в каждый конкретный период, а также выделяемые для этого необходимые ресурсы. Разработку такой программы должен осуществлять межотраслевой отдел АПК госпланов СССР, союзных республик и ниже с учетом интересов министерств и ведомств, тесно связанных с функционированием АПК.

Проведенный анализ производственно-технологических и организационно-экономических связей между отраслями трех сфер «суженного» АПК и характера возникающих при реализации этих связей задач и функций, которые необходимо выполнять управляющей системе, свидетельствует о целесообразности создания в стране Государственного комитета по сельскому хозяйству и продовольствию во главе с заместителем Председателя Совета Министров СССР (агропромышленный комитет). Комитет должен выполнять функции координации развития отраслей, входящих в «суженный» агропромышленный комплекс, и более оперативного регулирования межотраслевых взаимоотношений. Аналогичные комитеты должны быть созданы и в союзных республиках. В состав Государственного комитета следует включить руководителей министерств и ведомств отраслей АПК, а также представителей Госплана СССР, Минфина СССР, Госбанка СССР и ЦСУ СССР. Принимаемые Комитетом решения и распоряжения должны быть обязательными для выполнения всеми министерствами и ведомствами, входящими в его состав. Для осуществления своих функций Комитет должен иметь немногочисленный аппарат высококвалифицированных специалистов. Входящие в его состав министерства и ведомства сохраняют самостоятельность и обеспечивают решение задач, поставленных перед соответствующими отраслями.

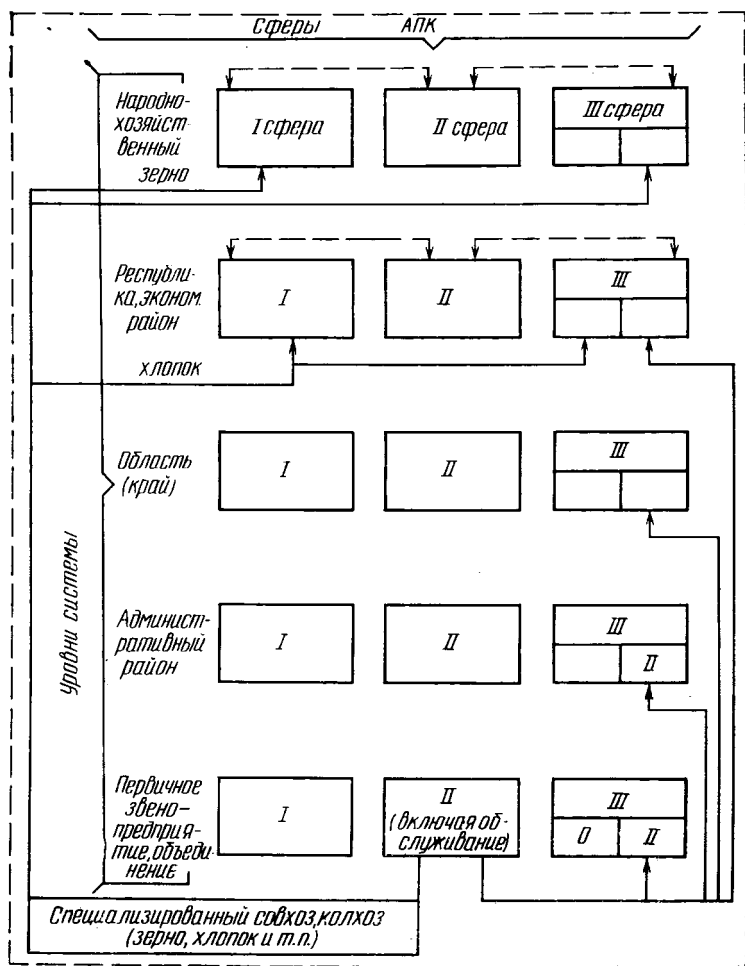
Предложенный вариант управляющей системы следует рассматривать как первый этап преобразования данного организационного формирования в четко функционирующий единый производственно-технологический, организационно-управленческий организм. При этом входящие в него ведомства и министерства будут преобразованы в союзно-республиканские отраслевые объединения, функционирующие на хозяйственной основе, т. е. они станут органами среднего звена управления и будут нести ответственность за принимаемые решения перед подчиненными им хозяйственными формированиями (предприятиями и различного типа производственными сельскохозяйственными и аграрно-промышленными объединениями).

Важнейшими условиями эффективного функционирования данной системы являются: совершенствование экономического механизма в целях повышения общего интереса в получении конечного сельскохозяйственного продукта каждым субъектом системы и системой в целом; совершенствование системы управления в каждой отрасли, входящей в АПК. Последнее включает и деление функций между субъектом управления АПК и министерствами и ведомствами, входящими в него, разработку системы документов, регламентирующих деятельность и взаимоотношения тех и других органов управления, первичного звена производства, территориальных органов управления и т. п.

Из анализа развития АПК как объекта управления следует, что возможен и другой общий подход к его совершенствованию, заключающийся в расширении функций министерства сельского хозяйства до общего руководства этой отраслью сельского хозяйства с включением всех видов деятельности, регулируемых в настоящее время такими ведомствами, как Союзсельхозтехника, мелиорация и водное хозяйство,

сельское строительство, министерство заготовок. В этом случае название министерства будет в большей мере соответствовать содержанию самого понятия — отрасль «сельское хозяйство». Поскольку функции такого министерства существенно расширятся, оно может уже быть Госкомитетом по сельскому хозяйству. Этот вариант имеет ряд преимуществ, хотя и является промежуточным (на 5—10 лет). В последующем на его основе может быть создан Агропромышленный комитет СССР.

В отдельном административном регионе предлагаемый подход к совершенствованию управления АПК страны, республики не может быть в полной мере реализован по двум основным причинам: во-первых, в административном районе, области (крае), автономной республике (как следует из рис.) имеются далеко не все отрасли I и III сфер АПК, к тому же сами сельскохозяйственные предприятия не вступают в непосредственные отношения с этими сферами. Характер взаимодействия между сельскохозяйственными предприятиями и перерабатывающей промышленностью на уровне региона также имеет свои



Общая схема сложившихся связей сельскохозяйственных предприятий с отраслями I и III сфер АПК на разных уровнях системы.

особенности, которые необходимо учитывать при формировании или совершенствовании системы управления. Суть этих особенностей состоит в следующем. Рациональное размещение перерабатывающих сельскохозяйственное сырье заводов и концентрация вокруг них посевов соответствующих культур, поголовья животных является важнейшим условием повышения эффективности как сельскохозяйственного, так и промышленного производства, особенно за счет сокращения транспортных расходов и потерь продукции. Многие отрасли перерабатывающей промышленности — винодельческая, плодоовощеконсервная, эфирномасличная, мясо-молочная и др. — работают на малотранспортабельном, скоропортящемся сырье. В этой связи непрерывность функционирования комплекса «производство сырья — переработка» обуславливает развитие устойчивых технологических связей [11]. С точки зрения сокращения объема встречных перевозок и необходимости использования отходов переработки целесообразнее часть комбикормовых заводов, цехов размещать непосредственно в крупных сельскохозяйственных предприятиях, тогда как зерно на пищевые цели должно направляться на переработку на крупные заводы. Такой же подход целесообразен при размещении предприятий промышленности вторичного виноделия, сахарорафинадных, хлебопекарных, пивоваренных и т. п. На эту сторону проблемы обратил особое внимание в своем выступлении на ноябрьском (1981 г.) Пленуме ЦК КПСС тов. Л. И. Брежнев.

В этих условиях жесткая организационная связь отраслей II и III сфер АПК становится экономической необходимостью, а наличие единого органа управления ими целесообразным: работа организуется по общему плану, контроль и оценка результатов осуществляются исходя из общих критериев и показателей деятельности. Следует, однако, иметь в виду, что естественная близость сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности не означает еще интеграцию, так как единство территориальное не эквивалентно производственно-техническому единству.

Общий взгляд на структуру АПК как объект управления позволяет выделить в нем два разных по характеру организации и внутренних связей блока: 1) блок, в составе которого предприятия или объединения в их современной форме могут развиваться (и развиваются) самостоятельно как чисто сельскохозяйственные и как чисто промышленные, вступая во взаимодействие между собой опосредованно на более высших уровнях иерархии; 2) блок, в котором на определенной территории сельскохозяйственные предприятия и объединения органически увязываются и взаимодействуют с промышленными и сферой обслуживания, что предполагает создание территориальных производственных объединений.

Примером первого блока может быть зерносовхоз, который не вступает в производственные связи с системой хранения зерна на данной территории, а сданное государству, но хранящееся у него зерно через несколько месяцев направляет, например, непосредственно на предприятие его переработки или на экспорт (рис. 2). В подобного рода случаях взаимосвязи между I, II, III сферами АПК длительный период времени могут осуществляться как экономические на отраслевом и народнохозяйственном уровнях. Здесь преимущественное развитие получит неполная вертикальная интеграция и предпочтительней станет координация усилий взаимодействующих между собой предприятий, направленных на выполнение плановых заданий, развитие производственной и социальной инфраструктуры.

Неполная вертикальная интеграция получила в последние годы развитие в виде организации отраслевых или территориальных объединений, в состав которых на основе координации входят перерабатыва-

ющие, ремонтные, строительные и т. п. предприятия и организации, совхозы, колхозы. Типичным примером такого объединения является Вильяндское районное агропромышленное объединение Эстонской ССР. В его состав, кроме колхозов и совхозов, вошли комбинат хлебопродуктов, комбинат молочных продуктов, мясокомбинат, межколхозная строительная организация, предприятия и организации Райсельхозтехники. По отношению к колхозам и совхозам объединение является вышестоящим органом управления, а другие названные предприятия и организации входят в состав объединения на основе координации, ведомственная их принадлежность полностью сохраняется. Данная форма интеграции служит этапом на пути к полной вертикальной интеграции, однако в целом ряде случаев она сохранит свое значение в качестве самостоятельной формы (как это показано на примере зерносовхоза).

Следует заметить, что в агроэкономической литературе иногда переоценивается значение этой и подобных ей форм интеграции, им придается значение всеобщности, что неправомерно. По расчетам В. А. Тихонова и других ученых, на основе полной вертикальной интеграции в сфере производства пищевых и непищевых сельскохозяйственных продуктов может производиться 20 % общего объема сельскохозяйственного сырья (в настоящее время — всего 5—6 % [9]).

Создание объединений, включающих перерабатывающие промышленные и сельскохозяйственные предприятия, хотя и является важной формой органического синтеза этих ведущих отраслей сельскохозяйственного производства, однако сводить данный процесс только к такой организационно-хозяйственной форме (особенно на современном этапе развития тех и других отраслей) было бы опрометчиво. Это обеднило бы процесс интегрирования производства. Успешное функционирование объединений возможно и эффективно, как подтверждает опыт, и без «жесткого» единого административного руководства.

Мы придерживаемся той точки зрения, что объективный процесс объединения сельского хозяйства и промышленности необязательно должен находить свое завершение в создании объединений. Более того, и в отдаленной перспективе сохранятся специализированные колхозы и совхозы, сельскохозяйственные производственные объединения, которые могут участвовать в различных аграрно-промышленных формированиях, сохраняя свою собственную организационную форму.

На определенном уровне развития производительных сил и производственных отношений колхозы и совхозы, входящие в состав сельскохозяйственных производственных объединений, трансформируются во внутренние их структурные подразделения. Но в этом случае само объединение станет крупным комбинированным предприятием, т. е. качественно станет иным, оставаясь при этом первичным звеном общественного производства. На этом этапе роль территориальных аграрно-промышленных объединений как органов хозяйственного управления в регионе существенно возрастет, особенно при решении вопросов развития производственной и социальной инфраструктуры, в удовлетворении потребностей проживающего на данной территории населения.

Следующее исходное положение, которое должно приниматься в расчет в процессе построения или совершенствования управления сельским хозяйством, состоит в том, что многие колхозы и совхозы еще длительное время будут производить наряду с основной продукцией 2—3 вида другой товарной продукции. Причем, как показывает опыт крупных передовых совхозов и колхозов практически во всех зонах страны, по мере усиления интенсификации эти отрасли становятся все более крупными, технически хорошо оснащенными. Задача в этих случаях состоит в том, чтобы промышленность давала системы машин и

оборудование, которые обеспечивали бы полную механизацию работ, и применение их было бы достаточно эффективным.

Такие предприятия с комбинированным производством вступают в производственные связи с несколькими отраслями перерабатывающей промышленности и соответственно с промышленными предприятиями I сферы, при этом развиваются либо технические, либо экономические интеграционные связи, либо комбинации тех и других, но организационное слияние их с промышленными предприятиями практически затруднено, а экономически нецелесообразно. Указанная неполная интеграция возможна, как уже отмечалось выше, и в хозяйствах, подобных зерносовхозам. В этих и сходных случаях важно укреплять договорную форму связей с промышленностью.

Усиление роли органов управления сельскохозяйственным производством на конкретной территории вытекает из необходимости: более целесообразного и полного использования местных природных условий, всех видов ресурсов; создания условий для углубления специализации сельскохозяйственного производства на межхозяйственной основе; развития общей для всех предприятий (независимо от их ведомственной принадлежности) социальной инфраструктуры, дорожного строительства, организации общего транспортного и энергетического хозяйства и т. д. Следует отметить, однако, что сложившаяся в настоящее время система управления сельским хозяйством реализует лишь часть этих новых функций в регионе.

Совершенствование управления сельскохозяйственным производством в системе АПК в регионе должно осуществляться в следующих направлениях: во-первых, путем рационализации управления собственно сельскохозяйственным производством (отраслями земледелия и животноводства); во-вторых, обеспечения четкого, слаженного взаимодействия сельскохозяйственного производства со сферой непосредственно обслуживающих его предприятий и организаций; в-третьих, установления взаимодействия отдельно со сферой предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию (транспортной, заготовительной и торговой); в-четвертых, налаживания связей со всей системой расположенных на данной территории предприятий и организаций других отраслей народного хозяйства по проблемам развития (совместно) сферы инфраструктурных отраслей.

Реализация в отдельности каждого из указанных направлений, безусловно, обеспечивает рост эффективности функционирования управляющей системы по отношению к выделенному объекту управления, но в случае их взаимоувязанного осуществления с учетом специфики каждого направления создаются условия для проявления эффективности более высокого порядка. Важно при этом четко соблюдать адресность органа, в рамках которого (в силу логики связи субъект — объект управления) эффективность может быть максимальной. Так, для сферы инфраструктурных отраслей народнохозяйственная эффективность, видимо, будет выше, если интегратором выступит орган, имеющий общие полномочия по отношению к каждому из участвующих в решении проблем данной сферы. Интегрирующим органом здесь, по нашему мнению, может стать Совет народных депутатов (района, области, республики). При таком подходе обеспечиваются условия для сосредоточения деятельности хозяйственных органов управления на решении непосредственно производственных задач.

Исследование показало, что административные районы по уровню развития производительных сил и производственных отношений сельского хозяйства и сопряженных с ним отраслей АПК существенно различаются. Система управления ими будет эффективной только в случае, если она в полной мере аккумулирует (отразит) эти различия.

В связи с этим нами выделяются следующие направления совершенствования системы управления сельским хозяйством и АПК в районе.

1. В районах, где большинство сельскохозяйственных предприятий имеет многоотраслевое производство, а обслуживающая их сфера предприятий и организаций недостаточно развита, где уровень обеспеченности и квалификации кадров управления невысок, целесообразно расширить функции и права существующих производственных управлений сельского хозяйства, подчинив последним все совхозы, расположенные на территории района. Узкоспециализированные совхозы (птицеводческие, семеноводческие, звероводческие и т. п.) должны подчиняться районному управлению сельским хозяйством (РУСХ) как координирующему их деятельность органу.

РУСХ как координирующему органу райисполкома должны подчиняться предприятия и организации сферы обслуживания и перерабатывающей промышленности. Регулирование их деятельности должно осуществляться на основе общей программы, утверждаемой райисполкомом, а контролировать ее исполнение должно РУСХ. По технико-технологическим функциям они сохраняют подчиненность по своим ведомственным системам снизу доверху. Таким образом, РУСХ должно стать единым центром оперативного регулирования развития всей сельскохозяйственной сферы АПК. По мере повышения уровня развития общественного производства в таких районах необходим переход к следующему этапу совершенствования системы хозяйственного управления (см. пункт 2).

2. В районах, где получили развитие межхозяйственная кооперация и агропромышленная интеграция, мощности предприятий и организаций обслуживающей сельское хозяйство сферы достаточны для централизованного выполнения целого ряда работ и оказания услуг совхозам и колхозам, целесообразнее перейти к созданию районного производственного сельскохозяйственного объединения (РПСО). В его состав необходимо включать, кроме совхозов и колхозов, всю систему предприятий и организаций обслуживающей сферы, строительные, транспортные и другие организации.

РПСО представляет единый производственно-хозяйственный, социально-экономический и организационный комплекс, в котором управляющая система воздействует на управляемые объекты по всей совокупности хозяйственно-управленческих функций.

С созданием РПСО изменяются не только функции сельскохозяйственных органов в районе, но и способы их реализации. Во-первых, аппарат управления действует на основе решений, вырабатываемых коллегиальным органом — Советом РПСО. Во-вторых, в РПСО создаются условия для слияния ресурсов сельскохозяйственных предприятий и обслуживающих их организаций, определенной части фондов материального стимулирования. В результате появляется реальная возможность воздействовать на всю систему отношений, входящих в РПСО предприятий и организаций, с помощью совокупности экономических, организационных и технико-технологических мер, что усиливает хозяйственные принципы управления во всей системе. В-третьих, концентрация функций в крупных службах и централизация многих производственно-технических и технологических функций в РПСО под единым руководством ведет к усилению в его деятельности хозяйственно-обслуживающих, а не административных начал. Центр тяжести смещается, следовательно, в направлении координации действий входящих в РПСО хозяйственных звеньев региона, тогда как в настоящее время преобладает оперативное регулирование производством. Наконец, в-четвертых, в функциональных службах сосредоточивается ряд ресурсов (семена, племенной молодняк, химические средства защиты

растений и т. д.), распределение которых, контроль за их использованием осуществляют специалисты служб и хозяйств, что усиливает программно-целевой подход; повышается четкость действий, ответственность работников аппарата управления за результаты деятельности. При этом предусматривается оценка их работы в увязке с конечными результатами подчиненных объектов путем отчисления определенного процента полученной в них прибыли на премирование работников РПСО.

Такой подход к организации деятельности аппарата управления РПСО позволит освободить предприятия от выполнения несвойственных им функций и сосредоточить основные усилия руководителей и специалистов хозяйств на непосредственной организации производственных процессов, на повышении эффективности использования материальных, финансовых и трудовых ресурсов, обеспечит на деле соблюдение хозяйственной и юридической самостоятельности сельскохозяйственных предприятий, создаст условия для проявления инициативы и творчества трудовых коллективов, руководителей и специалистов хозяйств. Расширение самостоятельности объединений и предприятий, прав и ответственности хозяйственных руководителей, как указывал Л. И. Брежнев на XXVI съезде КПСС, является одним из важных общих направлений поиска схем, вариантов управления³.

Расчеты показывают, что, несмотря на значительное расширение функций аппарата управления РПСО и организацию ряда новых отделов, служб и организаций, численность работников аппарата управления сельскохозяйственным производством района сокращается на 5—7 %.

3. В районах, где преобладают узкоспециализированные совхозы и колхозы, сформировались сырьевые зоны заводов по переработке сельскохозяйственной продукции, достигнут общий высокий уровень развития материально-технической базы всей системы отраслей, входящих в районный АПК, возможно создание районных агропромышленных объединений (РАПО). В этих случаях РАПО представляет интегрированную по основным функциям систему, обладающую технологическим и организационным единством, общим для всех входящих в нее элементов органом управления. Как показано ранее, количество таких районов в стране в общей их массе пока незначительно. Поэтому РАПО могут создаваться и функционировать как экспериментальные. Вопрос о создании территориальных аграрно-промышленных объединений с неполной вертикальной интеграцией типа Вильяндиского, Талсинского, в которых предприятия и организации сохраняют все сложившиеся связи и отношения по вертикали, т. е. по ведомственной подчиненности, а взаимодействие по горизонтали осуществляется на основе координации их деятельности, следует решать исходя из экономической целесообразности и других обстоятельств, о которых сказано выше.

В ряде работ экономистов-аграрников утверждается, что только переход к высшим формам организации производства и управления в регионе, т. е. к РАПО, является оптимальным решением проблемы совершенствования управления сельским хозяйством. Такое решение возможно, но экономически нецелесообразно и его следствием будет снижение эффективности общественного производства в целом ввиду недостаточной зрелости производительных сил и производственных отношений, слабой подготовки кадров во многих районах. Подтягивание последних через организационные формы управления неправомерно.

³ Материалы XXVI съезда КПСС. М.: Политиздат 1981, с. 50—51.

Поэтапный подход к формированию системы управления сельским хозяйством позволит существенно улучшить руководство им без коренной ломки сложившейся системы управления отраслями, даст возможность последовательно совершенствовать схему каждого варианта, постепенно преобразуя систему органов среднего звена управления в органы хозяйственнообслуживающие, работающие на хозрасчетных принципах управления.

На основании изложенных выше соображений предлагается создать областное сельскохозяйственное объединение (ОСХО), которое должно стать единым центром управления в области и нести всю полноту ответственности за развитие сельскохозяйственного производства в целом. Оно будет иметь право координации деятельности предприятий и организаций обслуживающих сельское хозяйство сфер, а также перерабатывающей промышленности путем согласования планов развития каждой сферы и т. п.

Непосредственное руководство специализированными сельскохозяйственными производственными и агропромышленными объединениями, некоторыми колхозами и совхозами (птицеводческими, звероводческими, виноградарскими и т. п.) будут осуществлять областные отраслевые производственные сельскохозяйственные объединения (ОПСХО), являющиеся структурными подразделениями ОСХО и работающие на хозрасчетной основе. В своем распоряжении они должны иметь централизованные фонды развития и реконструкции производства, социально-культурных мероприятий, жилищного строительства, страховой и др. При этом часть трестов, промов, в подчинении которых находятся многоотраслевые хозяйства, ликвидируется. В ОПСХО остаются специалисты по профилю, другие переходят в функциональные службы ОСХО, которые несколько расширяются и укрепляются. Хозяйственное обслуживание полностью централизуется и выполняется службой ОСХО. Также укрупняются планово-экономическая, бухгалтерская и другие функциональные службы. Вопрос о руководстве всеми отраслями АПК области целесообразно решать путем составления сводных планов и отдельных программ АПК, которые должны разрабатываться областной (краевой) плановой комиссией и утверждаться на сессии Совета народных депутатов как отдельный блок плана экономического и социального развития области (края). С этой целью плановые комиссии следует укрепить высококвалифицированными кадрами. Общее руководство реализацией этого плана АПК должен осуществлять Совет АПК во главе с первым заместителем председателя областного (краевого) исполкома Совета народных депутатов.

При любом из указанных и других возможных вариантах перестроения системы управления сельским хозяйством и сопряженных с ним отраслей на региональном уровне необходимо проводить общую (генеральную) линию — изменение характера деятельности органов от административного к обеспечивающему, обслуживающему сельскохозяйственные предприятия и объединения, постепенное и последовательное усиление хозрасчетных методов управления. При этом резко должна быть усилена ответственность предприятий и объединений за безубыточную работу, а органов среднего звена управления — за качество принимаемых решений. Все участники этого процесса должны нести строго определенную ответственность перед государством за уровень хозяйственной деятельности каждого звена и всей рассматриваемой системы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Александров Н. П. Аграрно-промышленные комплексы и пути их развития. М.: Мысль, 1975, с. 4. — 2. Бузилов Ю. Т. Совершенствование управления сельским хозяйством. — *Вопр. экономики*, 1979, № 9, с. 70. — 3. Васильев А. Комплексное развитие сельск. хоз-ва. М.: Колос, 1974, с. 34—40. — 4. Дивила Э. Формирование аграрно-промышленного комплекса (на примере ЧССР) — *Вопр. экономики*, 1978, № 9, с. 119. — 5. Карлюк И. Л. Межхозяйств. кооперация и агропромыш. интеграция в сельск. хоз-ве. М.: Колос, 1978, с. 40. — 6. Лемешев М. О. О комплексных программах экономического развития. — *Вопр. экономики*, 1972, № 2, с. 37. — 7. Маевский В. И. Проблемы динамического межотраслевого комплекса. М.: Наука, 1974, с. 139. — 8. Морозов В. Структурные проблемы формирования аграрно-промышленного комплекса. — *Вопр. экономики*, 1973, № 3, с. 97. — 9. Народнохозяйственный агропромышленный комплекс. — *Вопр. теории и практики*. — М.: Экономика, 1980, с. 20. — 10. Панченко А. И. Управление процессами формирования и развития межотраслевого агропромышленного комплекса. — *Изв. Сиб. отдел. АН СССР. Сер. общ. наук*, 1976, вып. 3, № 11 (266), с. 12—13. — 11. Региональные агропромышленные комплексы СССР. / Под ред. Н. Н. Некрасова. М.: Наука, 1979, с. 21—22. — 12. Репп Х. О. Управление агропромышленным комплексом союзной республики. Таллин, Валгус, 1980. — 13. Сивоченко И. Ю. Агрокомплекс социалистического народного хозяйства (закономерности формирования и развития). М.: Экономика, 1973, с. 72. — 14. Тезисы докл. Всесоюз. конфер. по проблемам аграрно-промыш. комплекса. М. 1976, с. 222. — 15. Ушачев И. Г. и др. Совершенствование управления с.-х. производством. М.: Знание, 1980, с. 57.

Статья поступила 29 декабря 1981 г.