

АНТОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

СИСТЕМА ТЭЙЛОРА И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ СОВЕТСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ¹

Н.К. Крупская

Странное дело: каждый коммунист знает, что бюрократизм вещь крайне отрицательная, что он губит всякое живое начинание, что он искажает все меры, все декреты, все распоряжения; но стоит коммунисту начать работать в каком-нибудь комиссариате или другом каком советском учреждении, он и оглянуться не успеет, как увидит себя уже наполовину увязшим в столь ненавидимом им бюрократическом болоте.

В чем же дело? кто виноват тут, – злые саботажники, старые чинушки, влезшие в наши комиссариаты, советские барышни?

Нет, корень бюрократизма кроется не в злой воле тех или иных лиц, а в отсутствии умения планомерно и рационально организовать работу.

Дело управления – далеко не легкое дело. Это целая наука. Чтобы правильно организовать работу какого-нибудь учреждения, надо знать до мельчайших подробностей самую работу, надо знать людей, надо иметь большую настойчивость и проч. и т. д.

Мы, россияне, до сих пор были мало искушены в этой науке управления, но, не изучив ее, не научившись управлять, мы не подвинемся не только к коммунизму, но даже и к социализму.

У Тэйлора мы можем очень и очень многому научиться, и хотя он говорит преимущественно о постановке работы на заводе, но многие из проповедуемых им организационных принципов могут и должны быть применены и к советской работе.

Вот что пишет по поводу применения известных организационных принципов сам Тэйлор: «Нет такой работы, которая не могла бы быть с выгодой подвергнута исследованию, с выяснением единиц времени, с разделе-

¹ Публ. по: Революция и культура. 1927. 5 декабря. № 2. С. 5–12.

нием ее на элементы... Можно исследовать так же хорошо, например, время канцелярской работы и назначить дневной для нее урок, несмотря на то, что сначала она кажется очень разнообразной по своему характеру».

Уже из приведенной цитаты видно, что одним из основных принципов Ф. Тэйлор считает разложение работы на ее элементы и основанное на этом разделение труда.

Возьмем работу народных комиссариатов. Несомненно, известное разделение труда в них есть. Есть народный комиссар, есть коллегия комиссариата, есть отделы, отделы разделены на подотделы, имеются секретари, делопроизводители, машинистки, протоколистки и т. п. Но это ведь самое грубое разделение. Очень часто не проведена граница между делами, подведомственным комиссару, коллегии, отделу. Это определяется обычно как-то на глаз. Не всегда точно определены и разграничены функции разных подотделов. Существуют и штаты. Но в большинстве случаев «штаты» эти очень приблизительны. Точного определения функций отдельных работников сплошь и рядом нет. Отсюда вытекает многолюдность учреждений. Существует в учреждении, скажем, 10 человек, функции их точно не распределены. Человек 8 из них толкутся зря, два остальных завалены работой сверх меры. Работа движется плохо. Заведующему учреждением кажется, что не хватает людей, он берет еще десяток, но работа идет плохо. Почему? Потому, что работа не распределена надлежащим образом, служащие не знают, что и как им делать. Разбухание комиссариатов – постоянно наблюдаемый факт. Но идет ли от этого работа лучше?

Вопрос о «коллегиальности и единоличии», вопрос, выросший именно на почве отсутствия разделения труда, на почве отсутствия разграничения функций комиссара от функций коллегии, отсутствия разграничения ответственности коллегии и ответственности комиссара. Непонимание этой, столь простой, казалось бы, вещи ведет часто к административной фантастике. Так, в период обсуждения в Совнаркоме вопроса о коллегиальности и единоличии в Совнарком был представлен, между прочим, один совершенно чудовищный проект. В нем предлагалось уничтожить не только коллегии, но и заведующих отделами и подотделами, предлагалось оставить только комиссара и технических служащих, которым народный комиссар должен был давать непосредственные задания. В этом проекте выявилось полное непонимание необходимости детальнейшего и старого продуманного разделения труда. Авторы хотели упростить аппарат, но упустили из виду одну маленькую мелочь: при наличии только комиссара и технических служащих комиссару придется давать служащим ежедневно несколько тысяч заданий. Никакому комиссару это не под силу.

На фабрике, на заводе проводится весьма тщательное и далеко идущее разделение труда. Там никому и в голову не придет сомневаться в пользе такого разделения.

Разделение труда в советских учреждениях самое грубое, детального разделения функций нет. Его необходимо создать. Должны быть самым точным образом определены обязанности каждого служащего, – от комиссара до последнего рассыльного.

Круг обязанностей каждого должен быть формулирован письменно. Обязанности эти могут быть весьма сложными и обширными, но тем важнее их как можно точнее формулировать. Конечно, это в еще большей мере относится ко всякого рода коллегиям, президиумам и т. п.

Затем Ф. Тэйлор настаивает на точной инструкции, тоже составленной в письменном виде, указывающей подробно, как выполнять ту или иную работу.

Тэйлор имеет в виду заводское предприятие, но это требование применимо всецело к комиссариатской работе.

«Инструкционные карточки можно применять очень широко и разнообразно. Они играют в искусстве управления такую же роль, как в технике чертежи и, подобно последним, должны изменяться по размерам и форме сообразно количеству и разнообразию сведений, которые она должна давать. В некоторых случаях инструкция может представлять заметку, написанную карандашом на куске бумаги, которая отсылается прямо рабочему, нуждающемуся в указаниях, в других случаях она будет заключать много страниц написанного на пишущей машине текста, надлежащим образом исправленных и сброшюрованных, и будет выдаваться по контромаркам или другим установленным порядком, чтобы ею можно было пользоваться».

Подумать только, как улучшило бы введение письменных инструкций постановку дела в комиссариатах, на сколько бы сократило ненужные разговоры, сколько точности внесло бы в нее, какое бы это было сокращение непроизводительной траты времени.

Ф. Тэйлор всячески настаивает именно на письменной форме инструкций, отчетов и проч.

Письменный отчет гораздо определеннее, и, главное, он зафиксирован. Письменная форма облегчает также контроль.

Разделение функций, введение письменной инструкции дают возможность ставить на ту или иную работу менее квалифицированных людей. Тэйлор говорит, что нельзя «пользоваться трудом квалифицированного рабочего там, где можно поставить более дешевого и менее специализировавшегося человека. Никому не придет в голову на рысаке перевозить груз, а битюга поставить там, где достаточно маленького пони. Тем более нельзя допустить, чтобы хороший мастер выполнял работу, для которой годится чернорабочий».

Правильно распределить работу, каждого поставить на надлежащее место, соответствующее его силам, способностям, подготовке, опыту, «to put the right man of the right place», как говорят англичане – вот в чем задача администратора. В большинстве комиссариатов существуют так называемые

учетно-распределительные отделы. В этих отделах должны сидеть высококвалифицированные работники, знающие до мельчайших подробностей работу своего комиссариата, его нужды, умеющие правильно расценивать людей, выяснять их опыт, знания и проч. Это одна из ответственных работ, от которой зависит успешность работы всего учреждения. Достаточно ли это понимается комиссариатами? Нет. На этом сплошь и рядом сидит совершенно случайная публика.

«Нет людей», приходится слышать постоянно. Так говорят плохие администраторы. Умелый администратор может использовать и людей второй-третьей степени квалификации, если он будет их как следует инструктировать и целесообразно распределять между ними работу. «Нет сомнений, – пишет Тэйлор, – что средний человек работает успешнее всего тогда, когда он сам или кто-либо другой назначает ему определенный урок, именно данная работа должна быть исполнена им в определенное время. Чем ниже умственные и физические способности человека, тем короче должен быть назначенный урок».

И Тэйлор дает указания, как должна распределяться работа: «Каждый рабочий, хороший и посредственный, должен ежедневно получать вполне определенный урок. Ни в коем случае он не должен быть неточным или неопределенным. Урок должен быть тщательно и ясно описан и не должен быть легким...

Каждому рабочему должно хватить урока на целый день...

Для того, чтобы возможно было назначить урок на следующий день и определить, насколько подвинулась за день работа на всем заводе, рабочие должны каждый день представлять в расчетный отдел письменные сведения с точным указанием исполненной работы».

Только при детальном распределении и учете работы возможна премиальная система.

В комиссариатах премиальная система обычно применяется совершенно неправильно. Премии даются не за лишние часы работы или за большее количество выданной работы, а выдаются в виде добавочного жалованья. Уж одно это указывает на то, что нет правильного распределения деловой работы в советских учреждениях.

Конечно, правильно распределить работу может лишь тот, кто сам ее знает очень хорошо, до мельчайших деталей. «Искусство управления определяется нами, как основательное знание той работы, которую вы хотите дать рабочим, и умение выполнить ее самым лучшим и экономным способом».

Казалось бы, что это само собой разумеющаяся вещь, между тем она почти постоянно игнорируется. Товарищи – дельные администраторы и вообще дельные работники постоянно перебрасываются из одной области работы в другую: сегодня он работает в Наркомземе, завтра в ТЕО, послезавтра по снабжению, затем в В. С. Н. Х. или еще где-либо. Прежде чем он ус-

пеет изучить новую отрасль работы, его перебрасывают в новую область работы. Понятно, что он не может сделать того, что мог бы сделать, если бы дольше работал в одной области.

Мало знать людей, иметь общие организационные навыки – надо знать в совершенстве данную область работы, только тогда можно ее правильно распределять, правильно и инструктировать, учитывать, контролировать.

Контролю Тэйлор придает особое значение. Он предлагает ежедневно и даже дважды в день контролировать работу рабочих, он настаивает на самой подробной письменной отчетности, предлагает не бояться увеличения административного персонала, способного контролировать работу. Самое лучшее, по мнению Тэйлора, было бы, если бы возможно было организовать чисто механический контроль (не даром контрольные часы связаны с именем Тэйлора).

«Все законы писать, ежели их не исполнять». И Тэйлор понимает, что все распоряжения повисают в воздухе, если они не сопровождаются строго проводимым контролем.

Между тем по части контроля в комиссариатах дело обстоит часто весьма неблагоприятно.

Цель системы Тэйлора повысить интенсивность труда рабочего, сделать его труд возможно производительнее. Цель ее изменить медленный темп работы на более быстрый и научить рабочего работать без лишних перерывов, осмотрительно и дорожить каждой минутой.

Само собой Тэйлор враг всех лишних разговоров, отнимающих дорогое время. Устные отчеты он стремится заменить письменными. Там, где они неизбежны, он стремится сделать их возможно краткими.

«В систему управления все больше и больше входит принцип, который можно назвать “принципом исключений”. Правда, подобно многим другим элементам искусства управления, его применяют в единичных случаях и, по большей части, не признавая его принципом, который нужно было бы распространить повсюду. Обычный, хотя и печальный, вид представляет управляющий большого дела, добросовестно сидящий за своим столом среди моря писем и донесений, на каждом из которых он считает своим долгом расписаться и поставить свои инициалы. Он думает, что, пропустив через свои руки эту массу подробностей, он вполне осведомлен обо всем деле. Принцип исключений представляет полную противоположность этому. При нем управляющий получает только сжатые, сокращенные и непременно сравнительные сведения, освещающие, однако, все вопросы, касающиеся управления. Даже эти краткие сведения, прежде чем поступить к директору, должны быть тщательно просмотрены одним из его помощников и должны заключать в себе последние данные, как хорошие, так и плохие, по сравнению с прошлыми средними цифрами или с установленными нормами; таким образом, эти сведения в несколько минут дают ему полную картину хода дел и оставляют свободное время на обдумывание более общих вопросов системы

управления и на исследования качеств и пригодности более ответственных, подчиненных и служащих».

Какой деловой характер приняла бы работа комиссариатов, если бы работающие там товарищи держались бы «принципа исключений».

Подытожим сказанное. Ф. Тэйлор считает, что необходимо:

- 1) разложение работы на ее простейшие элементы;
- 2) детальнейшее разделение труда, основанное на изучении работы и разложении ее на элементы;
- 3) точное определение тех функций, которые ложатся на каждого служащего;
- 4) определение этих функций в точной письменной форме;
- 5) соответствующий подбор служащих;
- 6) такое распределение работы, чтобы на долю каждого служащего приходилось такое количество ее, какое он может выполнить за день, работая самым усиленным темпом;
- 7) постоянное инструктирование более сведущими лицами, по возможности в письменной форме;
- 8) систематический, правильно организованный контроль;
- 9) для облегчения его письменная отчетность (по возможности, за самые короткие сроки);
- 10) там, где возможно, механизация контроля.

«Это же всем известно», скажет читатель.

Но дело не только в том, чтобы знать, но чтобы уметь применять. В этом вся суть.

«Ни одна система не должна проводиться неумело», замечает Тэйлор.

Где же научиться управлению? «К несчастью, нет школ управления, нет даже ни одного предприятия, где бы можно было осмотреть большую часть деталей управления, которые представляли бы лучшее в своем роде».

Это Тэйлор говорит по отношению к промышленности в передовых странах.

Явно, что у нас, в России, да еще в отношении не промышленности, а административных аппаратов, мы образцов не найдем. Тут надо прокладывать новые пути. Путем вдумчивого отношения к делу, учета всех условий работы, систематически надо оздоровить советские учреждения, изгнать из них и тень бюрократизма. Бюрократизм не в отчетности, не в писании бумажек, не в распределении функций, в канцелярии, – бюрократизм – это халатное отношение к делу, неразбериха и бестолочь, неумение работать, проверять работу. Надо учиться управлять, надо учиться работать. Конечно, все не делается одним махом. «Для коренной перемены управления требуется время, много времени»... Перемена управления связана с переменой понятий, взглядов и обычаев многих людей, укоренившихся убеждений и предрассудков. Последнее можно изменить только медленно и, главным образом, при помощи ряда предметных уроков, каждый из которых требует вре-

мени, и при помощи постоянной критики и обсуждений. Решив применить данный тип управления, нужно, по возможности, скорее предпринимать один за другим необходимые шаги для этого введения. Необходимо быть готовым к потере некоторого числа из своих ценных людей, которые не будут в состоянии приспособиться к изменениям, а также к негодующим протестам многих старых надежных служащих, которые в нововведениях не увидят впереди ничего, кроме нелепости и разорения. Очень важно, чтобы, кроме директоров компании, всем, имеющим отношение к управлению, было дано широкое и понятное объяснение главных целей, которых добиваются, и средств, которые будут применены.

Тэйлор, как опытный администратор, понимает, что успех дела зависит не столько от отдельного лица, сколько от сплоченности всего коллектива.

Только коллектив этот Тэйлор ограничивает кругом административных служащих. Это вполне понятно. В своем целом система Тэйлора имеет не только положительные стороны – повышение производительности труда путем его научной постановки, но и стороны отрицательные: повышение интенсивности труда, при чем система заработной платы строится Тэйлором так, что от этого повышения интенсивности выигрывает не рабочий, а предприниматель.

Рабочие понимали, что система Тэйлора – прекрасная система выжимания пота, и боролись с ней. Так как все производство находилось в руках капиталистов, то рабочих не интересовало повышение производительности труда, не интересовал подъем промышленности. Теперь, при Советской власти, когда уничтожена эксплуатация рабочей силы и когда рабочие заинтересованы до крайности в подъеме промышленности, – коллектив, который должен сознательно относиться к введению усовершенствования методов труда – должен быть коллектив всех рабочих данного завода или фабрики. Капиталист не мог опираться на коллектив рабочих, которых он эксплуатировал, он опирался на коллектив административных служащих, которые помогали ему осуществлять эту эксплуатацию. Теперь рабочий коллектив сам должен осуществить применение наиболее целесообразных методов труда. Его необходимо только ознакомить в теории и на практике с этими методами. В этом заключается производственная пропаганда.

Что касается служащих советских учреждений, служащих народных комиссариатов, то их необходимо возможно детальнее ознакомить с методами производительности труда. Это ложится на производственную ячейку коллектива служащих. Но только путем повышения уровня сознательности всех служащих, только путем вовлечения их в дело повышения производительности труда комиссариатов – возможно действительное улучшение дела и уничтожение не на словах, а на деле мертвого бюрократизма.