

КУБКО Е. Б.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление экономикой СССР в условиях совершенствования развитого социализма представляет собой динамичный процесс государственно-властного воздействия на систему общественных отношений, складывающихся в условиях функционирования единого народнохозяйственного комплекса страны. Масштабность и сложность социальных задач, качественные сдвиги в народном хозяйстве, рост объемов общественного производства, развитие научно-технического прогресса и другие социально-экономические и политические факторы «наполнили управленческий процесс новым содержанием, потребовали разработки и применения новых форм и методов управленческого воздействия, постоянного совершенствования организационной структуры, обеспечения высокой организованности и эффективности функционирования механизма управления во всех его звеньях и на всех уровнях управленческой иерархии».¹

В современных условиях механизм государственного управления все больше ориентируется на достижение конечных народнохозяйственных результатов путем целевой консолидации ранее относительно обособленных сфер управленческого воздействия. Важнейшим инструментом такой консолидации выступает система социалистического правового регулирования, ведущее место в которой принадлежит Конституции СССР, обладающей мощным политико-правовым и организационным потенциалом решения социально-экономических проблем. Конституционное закрепление особенностей развития экономики СССР как единого народнохозяйственного комплекса и правовая фиксация конкретных задач повышения роста производительности труда, эффективности производства и качества работы определяют основное содержание хозяйственно-организаторской функции советского государства, направления деятельности государственного аппарата в рамках этой функции.²

Деятельность аппарата государственного управления совершенствуется под воздействием таких функциональных и структурных факторов, которые обусловлены конституционным регулированием³ программно ориентированных способов социального воздействия. Они позволяют координировать на всех уровнях управления деятельность участников управленческого процесса

¹ Цветков В. В. Возрастание роли аппарата государственного управления в зрелом социалистическом обществе. — В кн.: Совершенствование аппарата государственного управления (конституционный аспект). — Киев: Наукова думка, 1982, с. 18—19.

² Вишняков В. Г. Конституционные основы управления социалистической экономикой. — М.: Экономика, 1978, с. 5.

³ Под конституционным регулированием понимается, прежде всего, механизм действия как Конституции СССР, так и конституций союзных и автономных республик, конституционных законов, принятых на основе Конституции СССР. (Например, Закон о Совете Министров СССР.)

для достижения конкретных целей. Иными словами, речь идет о развитии программно-целевых методов государственного управления. В документах XXVI съезда КПСС отмечается, что «совершенствование механизма управления постоянно требует глубокого изменения содержания, методов и стиля деятельности...»⁴, указывается необходимость «шире использовать целевые комплексные программы»⁵, применять программно-целевые методы планирования, создавать системы управления группами однородных и взаимосвязанных отраслей.

Современной практике социалистического хозяйствования известны крупномасштабные программы межотраслевого и регионального характера, программы функционирующие на уровне отрасли или крупных хозяйственных организаций. По целевой направленности эти программы обеспечивают экономию топлива и металла, сокращение применения ручного труда, развития машиностроения, энергетики, транспорта и т. д. Ярким проявлением программно-целевого метода управления выступает Продовольственная программа СССР, призванная полностью обеспечить возросшие потребности советских людей в продуктах сельскохозяйственного производства. Программный, целевой, комплексный подход, вообще характерен социалистической экономике, основанной на общественной собственности средств производства.⁷ Это позволяет наиболее эффективно использовать преимущества социалистических общественных отношений.

Использование программно-целевого метода в государственном управлении предполагает относительную независимость целевой направленности управленческой деятельности от конкретных организационно-структурных элементов системы управления. Создается такой комплекс функциональных зависимостей, при котором обеспечивается выполнение мероприятий, направленных на достижение ранее установленных целей. Таким образом, усиливается целеполагающий аспект функционирования механизма управления, когда социально значимая цель организационного воздействия детерминирует весь процесс управления и выступает основным критерием эффективности.

Достижение установленных целей, вместе с тем, предопределяет интеграцию межведомственных, межструктурных процессов, которые неизбежно возникают в ходе функционирования программно-целевой системы управления. Их правовое регулирование предполагает создания комплексной системы юридического обеспечения, включающей средства государственного, административного, финансового, гражданского, трудового и иных отраслей советского законодательства. Правовые средства регулирования общественных отношений включаются в качестве необходимого элемента в систему программно-целевого управления. Последняя имеет достаточно сложный вид, поскольку состоит из различных по характеру элементов, взаимодействующих в соответствии со строго определенной целью.

⁴ Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981, с. 126.

⁵ Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981, с. 198.

⁶ Материал XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981, с. 50, 126.

⁷ Первые шаги в использовании программно-целевого подхода были сделаны уже в первые годы хозяйственного строительства. Например, первый план электрификации России (план ГОЭЛРО) содержал в себе основные черты такого подхода. См.: Пискотин М. И. Проблемы программно-целевого управления. — В кн.: Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М.: Наука, 1981, с. 242; Кириченко В. Н. Методологические вопросы применения программного подхода в народнохозяйственном планировании. — В кн.: Программно-целевое управление социалистическим производством. — М.: Экономика, 1980, с. 7—9.

С точки зрения механизма правового регулирования актуальным является вопрос о вычленении тех элементов системы программно-целевого управления, которые должны быть подвергнуты определенной фиксации нормативно-правовым путем. Для этого, прежде всего, необходимо установить «элементарную частицу» (элемент) рассматриваемой системы управления, т. е. конечный, неделимый носитель данного качества системы, минимальный хранитель этого качества и неотделимая часть системы⁸. Элементами программно-целевой системы управления являются, как правило, следующие группы: 1) *социальные образования* — органы государственной власти и управления, их подразделения или целые системы органов; 2) *общественные отношения* — экономические, производственные, информационные, организационные и др.; 3) *ресурсы* — материальные, финансовые, технические, трудовые, интеллектуальные и т. д. При этом каждая из групп элементов может быть рассмотрена (независимо от своей внутренней структуры) в качестве исходного элемента системы. И, наоборот, каждый из названных элементов может быть подвергнут дальнейшему структурному расчленению и анализу. «Уровень исследования, — отмечает венгерский ученый М. Мароши, — определяет не только то, что следует рассматривать в качестве элементов, но и структуру системы. Иначе, если определен элемент, т. е. неделимая далее в условиях данного исследования составная часть системы, то структура этого элемента оказывается вне пределов данного исследования, хотя она может быть выявлена при более глубоком изучении системы или при другом аспекте исследования»⁹.

С точки зрения достижения конкретной социальной цели, которая определяет уровень системного анализа, даже крупные социальные образования (органы, их системы) могут быть рассмотрены в качестве «элементарной частицы» системы, ее конечного элемента, внутренняя структура которого безразлична для достижения запрограммированного результата. С другой стороны даже относительно небольшое социальное образование может быть структурно разделено на конечные элементы, если того требует достижение цели и уровень системного рассмотрения.

Аналогичным образом могут быть выявлены первичные структурные элементы в результате системного анализа социальных отношений, складывающихся в системе программно-целевого управления, а также различные виды ресурсов, их объем и структура. Например, из совокупности социальных отношений выделяются организационные (управленческие) отношения, которые в свою очередь могут быть расчленены по характеру, уровням, субъектам (сторонам), методам правового регулирования и т. д. Трудовые ресурсы могут быть разделены по профессиональным, поло-возрастным, интеллектуальным характеристикам.

Создаваемая система программно-целевого управления может объединять как различные виды ресурсов, так и неравнозначные по масштабу и уровням иерархии социальные образования, рассматривая их как неделимые элементы системы. Подход к этим элементам как и равнозначным с точки зрения достижения поставленных целей (а такой подход объективно необходим в плане эффективной реализации программы) несет в себе определенное организационно-технологическое противоречие, обусловленное наложением на сложившуюся структуру системы программно-целевого управления. Это противоречие, од-

⁸ Афанасьев В. Г. Системность и общество. — М.: Политиздат, 1980, с. 73—74.

⁹ Мароши М. Организация. Стимулирование, Эффективность. — М.: Прогресс, 1981, с.

нако, не исчезает даже в том случае, когда в единую систему для достижения программных целей объединяются однопорядковые с точки зрения организационного статуса элементы (системы органов, только самостоятельные органы или только их подразделения). Совмещение традиционной (линейной, функциональной или линейно-функциональной) структуры с программно-целевой системой управления создает двойственное правовое положение элементов: они включаются одновременно в различные по назначению структуры. Возникает конкуренция их организационного положения, научное обоснование которой предполагает детальный анализ отношений между элементами системного

В комплексе отношений, складывающихся в системе программно-целевого управления, научному анализу должны быть подвергнуты прежде всего организационные отношения, наиболее рельефно проявляющиеся на поверхности явления. Экономические, производственные, хозяйственные, информационные отношения в известной степени опосредствуются именно организационными связями. Организационные отношения, складывающиеся в процессе программно-целевого управления, подобно иным управленческим отношениям, могут быть формальными и неформальными, субординационными и координационными. С точки зрения правового регулирования нас интересует формальные отношения субординационного и координационного характера без учета неформальной, межличностной структуры социальных связей.

Субординационные отношения представляют собой связь между участниками программно-целевого управления, которая характеризуется определенной иерархической расчлененностью между ними. Субординационные отношения всегда возникают между соподчиненными подразделениями, органами, системами органов, должностными лицами и другими участниками реализации программы. При программно-целевом методе управления субординационные отношения могут носить постоянный или временный характер. Последний имеет место тогда, когда какому-либо звену реализации программ подчиняется другое ее звено только на время выполнения строго очерченного комплекса мероприятий или достижения поставленной цели.

Субординационные отношения далеко не однородны и не так просты как это может показаться на первый взгляд. Их дальнейшее расчленение в зависимости от степени «жесткости» взаимодействия между субъектами отношений субординации дают возможность установить по крайней мере несколько их вариантов.

Простейшим видом субординационных отношений является прямое подчинение, которое предлагает жесткую зависимость нижестоящего уровня от вышестоящего. Социальное образование может находиться в не прямом подчинении, при котором между руководителем и подчиненным существует промежуточное звено, передающее управленческую команду. Более сложная система субординационных отношений возникает при двойном подчинении, когда один из социальных элементов системы находится одновременно в подчинении вышестоящих органов по вертикали и по горизонтали. Отношения двойного подчинения являются качественно однородными на элементарном уровне системного анализа и не могут быть расчленены на вертикальные и горизонтальные составляющие и поэтому они являются одним из видов субординационных связей.

В системе программно-целевого управления субординационные отношения могут носить характер подконтрольности, при котором зависимость между

социальными образованиями системы менее строгая. Вышестоящая иерархическая структура осуществляет контроль за состоянием нижестоящих подразделений, органов, систем. Она может оказывать на них воздействие только в случаях отклонения от заданных параметров деятельности, отменять их решения, предписывать устранение недостатков и т. д. Близкая к подконтрольности по характеру субординационных связей является подотчетность одного социального образования другому. Однако уровень жесткости взаимодействия здесь несколько ниже. Этот вид субординации предполагает периодическую отчетность перед вышестоящим структурным элементом по всем аспектам деятельности или частично. При этом вышестоящие организационные элементы системы фактически не имеют иных каналов воздействия кроме заслушивания отчетов и их утверждения. И, наконец, минимальной жесткости субординационная зависимость существует в случаях подведомственности между социальными образованиями. Здесь тот или иной способ субординации существует только в потенции, и обусловлен общей подчиненностью элемента, входящего в систему программно-целевого управления, вышестоящему органу традиционной системы. В случаях существенного отклонения от заданных целей, такой вышестоящий орган может использовать все способы воздействия, поскольку несет социальную ответственность за общие результаты программно-целевого управления.

Рассмотренные отношения складываются именно в системе программно-целевого управления, в ходе которого могут устанавливаться отношения между ранее неподчиненными и иерархично разнопорядковыми органами (иными социальными образованиями). Это обстоятельство следует учитывать при совершенствовании механизма правового обеспечения программно-целевого управления. Чрезмерная субординационная зависимость между элементами рассматриваемой системы управления может привести к гипертрофированию ее конечных, целевых установок, к разрушению горизонтальных связей, к снижению инициативы и ответственности участников программы.

Другим видом отношений между элементами системы программно-целевого управления являются координационные отношения, сфера действия которых значительно расширяется. Элементарный анализ этих отношений обнаруживает четыре типа наиболее существенных организационных связей, каждый из которых имеет некоторые разновидности, обусловленные целями, зафиксированными в конкретной программе. Одним из наиболее распространенных типов координации является согласование, при котором осуществляются прямые контакты между участниками реализации программ с целью решения общей проблемы. Согласование может осуществляться либо на уровне несоподчиненных руководителей отдельных организационных структур, либо на уровне конкретных исполнителей. Возможным вариантом этого типа координационных связей является возложение всех или части вопросов, требующих согласования, на специальное структурное подразделение. Этот вид координации осуществляется часто также самим руководителем программы.

Программно-целевой метод управления позволяет значительно сократить объем координационных связей по согласованию различных вопросов, в частности, путем развития иных типов координации, которые вытекают из природы самой программы. К их числу относятся: организационно-технологическое взаимодействие, иерархическая координация и штатная координация.

Организационно-технологическое взаимодействие, как тип координации,

обеспечивает группировку отдельных видов деятельности по их конечному результату, когда устанавливается строгая временная последовательность совершения определенных организационных действий по стадиям. При этом завершение одной стадии управленческого процесса и достижение результата предопределяет начало другой стадии. Координационные связи моделируются в самом начале процесса программно-целевого управления и не требуют дополнительных воздействий вышестоящих органов. Координация осуществляется, как правило, на основе сетевых графиков, составляющих часть целевой программы. Особенность этого вида координации при организации программно-целевого управления состоит в том, что отношения могут устанавливаться между такими элементами системы, которые между собой не соподчинены и находятся на различных уровнях управления. Соответственно, решающее значение приобретает не организационный статус участника программы, а достигаемый им результат. Последний предопределяет начало новой стадии, а следовательно новые координационные связи.

Иерархическая координация предполагает такие организационные отношения между элементами системы, которые направлены на их совместную деятельность, но возникают по инициативе высшего звена¹⁰. При этом координируемые элементы могут находиться в соподчинении, что однако не превращает рассматриваемые связи в субординационные поскольку в данном случае эти элементы выступают как равнозначные структурные образования. Например, при создании системы программно-целевого управления министерство может обязать промышленное объединение совместно с производственным объединением (предприятием) выпустить определенную партию продукции. Промышленное объединение не вправе при таких обстоятельствах возложить выпуск этой продукции только на данное предприятие, а должно координировать с ним свою деятельность. В ином случае возникают субординационные отношения. Выбор оптимального типа отношений зависит от возможности достижения конкретной цели при наименьших организационных затратах.

Штабная координация предполагает создание в системе программно-целевого управления специальных подразделений (оперативные рабочие группы, целевые группы по координации, координационные центры и комиссии), призванных осуществлять основной объем координационной деятельности. Такие подразделения могут быть созданы на различных уровнях управления, где характер решаемых проблем требует строгой координации усилий большого числа исполнителей. При этом координационная деятельность может осуществляться как в отношении вышестоящих, так и в отношении нижестоящих звеньев. Однако в большинстве случаев они создаются при руководителе программы, и поэтому координируют деятельность нижестоящих звеньев от имени руководящего центра и во исполнение программы. Ситуация принципиально не изменяется даже в тех случаях, когда руководство программой возлагается на одно из звеньев традиционной системы управления.

Характер организационных отношений складывающихся в системе программно-целевого управления, их объем и сложность обуславливают необходимость их всестороннего изучения как на конкретном эмпирическом уровне, так и в плане выявления основных закономерностей их взаимодействия. Программ-

¹⁰ Такой тип координации именуют также административной координацией. См.: Мильнер Б. З. Организация программно-целевого управления. — М.: Экономика, 1980, с. 91.

но-целевой метод управления, который аккумулирует в себе достижения организационной теории, экономического анализа, исследования операций, кибернетики и других научных дисциплин¹¹, требует научно обоснованной структуры перестройки самой системы управления.

Организационная структура программно-целевого управления обеспечивает внутреннюю упорядоченность системы управления, фиксирует идеально представляемое разделение труда по достижению поставленных целей, создает устойчивое взаимодействие между органами и их подразделениями. Организационная структура программно-целевого управления достаточно гибка и подвижна, что обусловлено ее прямой зависимостью от системы целей, их строгой детализацией по конкретным исполнителям и уровням организации. Каждый этап достижения поставленной задачи вызывает соответствующее изменение организационной структуры — свертывание или, наоборот, активизацию организационных связей, их замену или, наконец, вообще ликвидацию какого-либо подразделения структуры. Для программно-целевого управления такие организационно-структурные процессы вполне закономерны и не несут энтропийной нагрузки. Более того, подобные изменения могут быть специально предусмотрены в разрабатываемой программе, что позволяет наиболее эффективно использовать управленческий потенциал, организационные ресурсы, мобильность их распределения. С точки зрения эффективности организационной структуры, целесообразно выделить субординационную (централизованную), координационную и матричную структуры.

Субординационная (централизованная) структура характеризуется преобладанием субординационных отношений между элементами и применяется для решения сложных и долговременных программ. Этот тип структуры обеспечивает достижение какой-либо одной социально значимой цели путем создания специального органа управления программой и строгого подчинения ему конкретных исполнителей. Рассматриваемая структура может применяться на различных уровнях аппарата управления: как в хозяйственных организациях, так и на общегосударственном, межотраслевом и отраслевом уровне. Особенность этой структуры состоит в том, что высокий уровень ее эффективности достигается за счет четкого распределения прав, обязанностей и ответственности всех исполнителей программ.

При создании субординационной (централизованной) структуры программно-целевого управления орган управления программой может образовываться различными путями. Чаще всего создается обособленный орган целевого управления (межведомственная комиссия, специальное ведомство, постоянное структурное подразделение и т. д.), на который возлагается вся ответственность за достижение поставленных целей. Возможным вариантом создания органа целевого управления может быть возложение руководства программой на одно из звеньев традиционной системы управления с наделением его надведомственными полномочиями. Это влечет за собой существенную перестройку организационных связей. Например, в хозяйственных организациях управление программой может быть поручено одному из подразделений аппарата управления, которому в этом случае подчиняются конкретные исполнители.

Координационная структура программно-целевого управления создается

¹¹ Пискотин М. И. Проблемы программно-целевого управления. — В кн.: Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М.: Наука, 1981, с. 243.

для усиления координационных связей между участниками реализации программы, когда цель достигается усилиями обособленных подразделений и представляет собой сумму результатов, полученных в каждом из них. Между участниками программы существует, как правило, организационно-технологическая координационная зависимость, которая в отдельных случаях не требует вмешательства специальных органов управления. Средством целевой консолидации деятельности участников выступает программа. Однако при увеличении количества координационных связей и их усложнении возникает потребность в иерархической координации, осуществляемой вышестоящим руководителем, либо в создании специального координационного органа. Роль координатора выполняет отдельное должностное лицо (заместитель руководителя, главный инженер, главный конструктор и т. п.) или специальное координационное подразделение (комитет, центр, комиссия, совет и т. д.). Во всех случаях речь идет об организации специальной системы управления программой, качественном изменении комплекса организационных отношений, вовлечении и использовании специальных ресурсов для достижения сформулированных в программе целей.

Построение координационной структуры программно-целевого управления не представляет большой сложности, что способствует ее достаточно широкому распространению в практике хозяйствования, особенно на отраслевом уровне. Вместе с тем такие структуры не достаточно эффективны¹². Это связано с тем, что организационная нагрузка на высшие звенья управления программой увеличивается при отсутствии четкого распределения ответственности каждого исполнителя. Правовой статус последнего, комплекс закрепленных за ним прав и обязанностей, его взаимодействие с другими исполнителями определяются недостаточно ясно. В таких условиях возможны существенные отклонения от заданной программы, а их своевременная корректировка затрудняется отсутствием оперативных каналов (способов) воздействия на исполнителей. Кроме того, возникает потребность в большом количестве согласований как с исполнителями, так и с вышестоящими органами.

Матричная структура программно-целевого управления предполагает наиболее тесное переплетение элементов программно-целевой структуры с элементами традиционной (как правило, линейно-функциональной) структуры, строгое распределение между ними прав, обязанностей и ответственности. В матричной структуре создается центр по руководству программой, который наделяется широким комплексом полномочий по осуществлению программно обусловленных функций. При нем может образовываться координационный совет или иное подразделение, специально предназначенное для координации деятельности всех участников программы. Вместе с тем создается специальный механизм взаимодействия исполнителей программы и иных структурных подразделений с линейно-функциональной структурой традиционной системы управления: каждое социальное образование, находящееся в структуре программно-целевого управления, одновременно входит в линейно-функциональную структуру. Традиционная система управления максимально используется для достижения установленных в программе целей, т. е. осуществляется перераспределение функций, а следовательно, прав, обязанностей и ответственности. Иными словами, создается матричная структура программно-целевого управления. Матричные структуры, несмотря на достаточную сложность, высо-

¹² Мильнер Б. З. Организация программно-целевого управления. — М.: Экономика, 1980, с. 162.

коэффициентны, вследствие чего широко распространены в практике построения аппарата управления народным хозяйством, особенно на уровне предприятий, производственных и промышленных объединений и других хозяйственных организаций.

Средством достижения строгой согласованности организационных элементов с целью получения оптимальных конечных результатов выступает программа как составная часть данного метода управления. В советской научной литературе программа рассматривается как документ, где определен увязан на достижение конкретных целей. Аналогично трактуется этот документ в ряде нормативно-методических материалов и отраслевых рекомендаций. Вместе с тем программа имеет более широкое организационно-правовое значение. При осуществлении программно-целевого метода управления она представляет собой модель функционирования всей системы управления, всех ее элементов, а следовательно, определяет права и обязанности, а также ответственность всех звеньев программно-целевого управления и конкретных исполнителей. Программа не только имеет целевой, временной, ресурсный, структурный и организационный аспекты, но и служит правовой основой деятельности органов, участвующих в ее реализации, во многом определяет их правовой статус. Программа — это основное средство достижения поставленных целей на различных уровнях программно-целевого управления, выступая способом фиксации и упорядочения деятельности всех элементов системы, ее подсистем (компонентов). Этим свойством программа должна обладать при любом уровне развития программно-целевого метода управления. На более низких уровнях аппарата управления программа может иметь достаточно упрощенный вид и не представлять собой развернутой модели желаемого состояния системы управления. Однако во всех случаях, если для достижения поставленной цели создается специальная система управления, то основные параметры ее функционирования (в том числе и правовой статус) должны быть строго зафиксированы в программе.

Совершенствование программно-целевого метода управления, выражающееся в росте целевых комплексных программ различного уровня, предполагает дальнейшее развитие конституционного законодательства, призванного комплексно регулировать основы государственного управления экономикой СССР. Крупномасштабные программы народнохозяйственного и межотраслевого уровня обеспечивают целевую направленность деятельности общесоюзных, республиканских и местных органов власти и управления. Основы их правового статуса фиксируются нормативно-правовым путем в Конституции СССР, Конституциях союзных и автономных республик, в Законе СССР о Совете Министров СССР, в законах о советах Министров союзных республик, в других актах конституционного характера. Указанные нормативные акты должны составлять правовую базу для разработки и реализации целевых комплексных программ, что позволяет учитывать как изменения в статусе государственных органов, так и обеспечивать научно обоснованное согласование действующего законодательства с конкретными заданиями, предусмотренными программами.

Совершенствование организационно-структурной основы программно-целевого метода управления, учитывая рассмотренную его системную природу и характер возникающих социальных отношений, особенности компетенции органов управления и правового режима ресурсов, является важным направлением усиления воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы. Дальнейшее развитие организации программно-целевого управления осуществляется на фоне постоянно возрастаю-

щих масштабов производства, совершенствования экономических связей, максимального использования результатов научно-технической революции в условиях экономики зрелого социализма. Возможности и преимущества развитых социалистических общественных отношений в сфере хозяйствования предопределяют высокую эффективность программно-целевого управления, его направленность на выполнение решений Коммунистической партии по экономическому и социальному развитию страны, ускорению перевода экономики на рельсы интенсивного развития, повышению уровня жизни советского народа.