

# ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД: НОВОЕ ПРОЧТЕНИЕ МЕТОДОЛОГИИ И ПРАКТИКИ

Н.К. Попадюк, О.С. Семкина

Финансовый университет при правительстве Российской Федерации  
г. Москва, Россия

Каждая эпоха для решения ей свойственных проблем выдвигает методологию адекватных им приемов и способов. Бывает, когда разрабатывается методология, опережающая свое время, и проходит некоторое время, прежде чем ей овладевают широкие круги исследователей, аналитиков и проектантов. Так было с диалектическим методом К. Маркса, общей тектологией А. А. Богданова, пока она не вернулась общей теорией систем Л. фон Берталанфи. Но когда потребность в таких новых аналитико-исследовательских и проектно-конструктивных методологиях осознается широкими слоями соответствующих профессиональных сообществ, то начинается триумфальное шествие таких методологий по странам и континентам. Так было, например, с системной методологией и с целым рядом других, о которых речь пойдет ниже.

Методология, явно или неявно оформленная как определенный дискурс, выступает как комплекс исследовательских приемов и инструментов. Целостность таких наборов проектных и исследовательских приемов и инструментов получила название методологических подходов.

Среди подходов, разворачивающихся в методологические приемы, наиболее известны следующие: системный, иерархический, структурный, функциональный, комплексный и процессный подходы. Каждый из них имеет свое строго заданное содержание.

Системный подход исходит из видения всей социальной реальности как взаимосвязи систем различного масштаба и уровня, усматривая системную природу в любом явлении и ориентирует на идентификацию в нем системных признаков. Иерархический подход, не отрицая системной природы окружающего мира, требует необходимость учета встроенности каждой системы в систему более высокого порядка, где она играет роль определенной подсистемы со своими функциями. Понимание этого позволяет четче видеть ограничения и функциональную заданность исследуемой системы в зависимости от ее места в сложноорганизованной целостности, что во многом задает объективные ограничения, рамки и функциональную роль в этой общности более высокого порядка.

Структурный подход, в отличие от иерархического подхода, позиционирующий исследуемый процесс внутри сложно организованной системы более высокого порядка, чем сам этот процесс, больше направлен на вскрытие внутренней структуры процесса. Это развитый системный подход, но развитый исключительно в сторону структурного представления исследуемого процесса, показывая, что изоморфность систем ограничена, поскольку природу системы задает ее функция.

Комплексный подход требует учета всех сторон изучаемого процесса с использованием методов различных дисциплин, поэтому по своему характеру он является междисциплинарным.

Процессный подход в настоящее время является наиболее востребованным, поскольку ставит на повестку дня необходимость рассмотрения практически любого феномена как процесса. Популярный в бизнес-среде, где реинжиниринг бизнес-процессов даже объявлялся манифестом революции в бизнесе на основе корпоративной реорганизации [1], он получил всеобщее признание. Многие инструменты из его методологического потенциала приобрели прикладное значение в таких системах, как Международная система стандартов ISO-2000 различных модификаций, в организационных технологиях системы менеджмента качества.

В то же время процессный подход есть отражение подвижного состояния всех ресурсов, но по схеме «здесь и сейчас». Нарастающая неопределенность, в том числе порожденная и усугубляющимся глобальным финансово-экономическим кризисом, требует пролонгирования процессного подхода в краткосрочное и среднесрочное будущее с тем, чтобы в грядущей неоднозначности слабоструктурированных событий сконструировать устойчивые организационно-ресурсные «коридоры» причинно-следственных связей, какие бы стали опорами в этом полном неопределенности смутном будущем. Логическим развитием процессного подхода становится программный подход. Но он еще не отрефлексирован как методологический подход и вот почему.

Надо заметить, что каждый подход, как это наглядно видно на примере наиболее распространенного подхода – системного – есть единство системного анализа и системного синтеза, и каждая из сторон этого единства имеет свои средства исследования и проектного конструирования явлений общественно-экономической практики. Та же дихотомия анализа и синтеза имеет место и в функциональном и структурном подходах, хотя там более проработаны аналитические инструменты (функциональный анализ, структурный анализ).

Программный подход, как и системный подход, предполагает разработку программного анализа и программного синтеза, потому что подход как методологический комплекс есть единство анализа и синтеза. И практика, опережая теоретико-методологическое осмысление динамичной структуры программ-

ного подхода, подсказывает свои, опытным путем нащупанные решения. Так, программный синтез начинает складываться, с одной стороны, в системе бюджетно-программных документов, например, в построении системы муниципального целевого бюджетного программного управления (МЦБПУ) [2, с. 3–13], а с другой, – в едином подходе к сквозному целеполаганию, начиная с горизонта долгосрочного стратегирования через среднесрочные программы до краткосрочных. Пока должным образом не фиксируется программный анализ, но он также имеет место и характеризуется не только детальным прописыванием краткосрочных планов, но стратегических, доводимых до краткосрочных, а внутри них – доведение через Сбалансированную систему показателей (ССП) и Ключевые показатели эффективности (КПЭ) до конкретных шагов и мер, увязанных, в конечном счете, со стратегированием. Это и есть программно-проектная аналитика, подсказанная практикой.

В то же время в основном современная проработка программного подхода сфокусирована на его синтетическом потенциале, поэтому в основном он используется для конструирования будущего через его структуризацию на целесообразные для создания благоприятного будущего программные мероприятия. Вот почему, когда речь идет о программном подходе, то подразумеваются, прежде всего, программно-целевые методы (ПЦМ). Однако последние не сводятся только к целевым программам и относятся к последним как род к виду (см. рисунок).



Рисунок – Классификация программно-целевых методов

По своему содержательному наполнению ПЦМ представлены двумя крупными группами методов: проектно-целевыми методами и программными методами. Первые представлены инвестиционными проектами, широко известными в своей определенности формы в виде капитальных вложений, проектов инвестирования в основной капитал. Однако проектно-целевые методы не ограничиваются только инвестиционными проектами. Кроме «классических» инвестиционных проектов, они представлены также инвестиционными проектами, осуществляемыми разнородными субъектами инвестирования, ранее лишь sporadически выступающих совместно, – государства и частного предпринимателя. Соответственно – инвестиции, осуществляемые в форме государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Они в качестве проектно-целевых методов не столь воспринимаемы, хотя сущностная черта их одинакова: инвестиционные проекты. Справедливости ради надо сказать, что эти две формы – наиболее известны. Между тем все более актуализируются такие формы инвестиционных партнерств, как государственно-муниципальное и межмуниципальное партнерство [3].

Еще менее идентифицируются как проектно-целевые методы такие методы, как институциональные проекты (см. рисунок). Здесь, казалось бы, меняется только среда или формируются институты, но и они требуют не только целеполагания, развернутого в программные мероприятия, но и соответствующие инвестиции. Существуют Программы организации новых субъектов, Программы управляемой конкуренции [4, с. 85–87] и Программы создания «мягкой» инфраструктуры и т. п. Все они не только имеют про-

ектно-конструктивный характер, но и структурируются на соответствующие программные мероприятия со своими инвестициями.

Собственно программные методы (см. рисунок), представленные различными целевыми программами, относительно более проработаны как ПЦМ.

В силу широкого использования в «ткани» программного подхода проектов он может быть назван как проектно-программный подход. Использование проектно-программного подхода в муниципальном самоуправлении в разных странах имеет разнообразные формы. И не везде практика использования ПЦМ основана на целевых программах в их традиционном понимании. Относительно новым явлением, характерным для программных методов управления в корпоративном и публичном секторах, становится целеполагание процесса как конечного результата программ, не какого-либо желаемого состояния, а процесса, постановка которого как целевого результата призвана обеспечивать смену формата функционирования прежней системы. Могут быть программы не целевые в понимании достижения цели как конечного результата всей совокупности программных мероприятий, но в то же время – ориентированные на достижение цели, под которой понимается постановка необходимого процесса, некоей функции как процесса. В этом находит отражение доминанта процессного подхода, свойственного современным бизнес-корпоративным управленческим технологиям.

Программный подход характеризуется широким внедрением программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Так, Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 (в ред. от 28.03.2014) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [5], следующим образом содержательно раскрывает, что подразумевается под внедрением программно-целевых принципов организации деятельности органов местного самоуправления:

- повышение доли расходов, осуществляемых программно-целевым методом;
- переход к программной структуре бюджета;
- проведение оценки эффективности реализации программ, с закреплением процедуры возможной корректировки программ с учетом фактически достигнутых результатов в ходе их реализации;
- создание системы управленческого учета в части расходов, осуществляемых программно-целевым методом;
- персонализация ответственности за качество финансового управления;
- распространение программно-целевых методов в сфере межбюджетных отношений) [5].

Все указанные принципы есть меры по актуализации программно-проектного подхода. Как видно, не все меры являются собственно программными продуктами.

Программно-целевой метод как способ организации практической деятельности по достижению поставленных целей, основанный на программно-целевом подходе, является одним из наиболее распространенных методов государственного регулирования экономики, применяемых в большинстве развитых стран. Как известно, он основан на структурировании целей на подцели и задачи, которые решаются разработанными программными мероприятиями по их достижению. Цели предстают в форме конкретных результатов с «прикреплением» необходимых средств по их достижению (ресурсное обеспечение) и указанием конкретных исполнителей программных мероприятий со сроками их выполнения. Фиксируются сроки, ресурсы, исполнители и цели в программе – специальном документе, который согласуется со всеми заинтересованными сторонами, поскольку представляет собой совместное использование участниками программных мероприятий ограниченных ресурсов, предусмотренных программой. Тем самым он упрочивает взаимоотношения хозяйствующих субъектов между собой, а также с органами государственного управления и органами местного самоуправления, что в условиях динамично меняющегося мира приобретает самостоятельную ценность.

Характеристика возможностей ПЦМ в самоорганизации региональных органов управления и местного самоуправления, изложенная в настоящей монографии, приобретает все большую актуальность по мере углубления глобального финансово-экономического кризиса. Первой реакцией, как показал опыт кризиса 2008–2009 гг., станет апеллирование к федеральному центру за помощью, но в последующем, когда станет ясно, что этот источник чрезвычайно ограничен, начнется собственно работа по поиску внутренних резервов обеспечения некоторой устойчивости муниципальной и региональной экономических систем. Здесь и станут апробироваться те новации, какие практика изыскала, но инерция прежнего иждивенческого поведения местных администраций не способствовала их задействованию, поскольку жизнь потребует нового прочтения потенциала ПЦМ.

#### Литература

1. *Хаммер, М.* Реинжиниринг бизнес-процессов: манифест революции в бизнесе / М. Хаммер, Дж. Чампи. – М., 1999.
2. *Сапожников, А.А.* Система муниципального целевого бюджетного программного управления: концепция (основные принципы) создания : конспект лекции / А.А. Сапожников. – Братск, 2011. – 66 с.

3. *Барабаш, Е.С.* Межмуниципальное взаимодействие: потенциал и механизм реализации / Е.С. Барабаш, С.Н. Леонов. – Хабаровск : РИЦ ХГФ, 2013. – 188 с.
4. *Марсталл, Д.* Опыт города Шарлотт. «Дорожная карта» преобразования и повышения эффективности системы городского управления / Д. Марсталл, Д. Боргсдорф, Э. Блайденберг. – М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2010. – 304 с.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 (в ред. от 28.03.2014) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».